



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

RAFAEL SILVEIRA E SILVA

**Construindo e gerenciando estrategicamente
a agenda legislativa do Executivo:
o fenômeno da *Apropriação***

*Tese apresentada ao Instituto de Ciência Política
da Universidade de Brasília como parte do
requisito para a obtenção do título de Doutor em
Ciência Política*

Orientador: Prof. Paulo Carlos. Du Pin Calmon

Brasília, abril/2013



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

TESE DE DOUTORADO

**Construindo e gerenciando estrategicamente
a agenda legislativa do Executivo:
o fenômeno da *Apropriação***

Autor: Rafael Silveira e Silva

BANCA EXAMINADORA:

Titulares:

Prof. Ph.D. Paulo Carlos Du Pin Calmon (UnB - Ipol) - Orientador

Prof. Ph.D. David Verge Fleischer (UnB - Ipol)

Prof(a). Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos (UnB - Ipol)

Prof(a). Ph.D. Janann Joslin Medeiros (UnB - PPGA)

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes (UFRN-PPGA)

Suplente:

Prof(a). Dra. Marilde Loiola de Menezes (UnB - Ipol)

A mente que se abre a uma nova ideia jamais volta ao seu tamanho original.

Oliver Wendell Holmes (1809-1894),
extraído do livro *The Autocrat of the Breakfast-Table*

Certamente a verdadeira natureza da ciência não é exibir qualquer forma em particular, mas seguir procedimentos científicos - de teoria, observação e experimentos - que, de maneira incremental e interativa, desvendam os mistérios do mundo. E, sem dúvida, o objetivo principal desses procedimentos não é descobrir leis de qualquer espécie em particular, mas descobrir coisas, solucionar problemas. Então, quanto menos nos preocuparmos com a busca por leis gerais na ciência social e quanto mais nos preocuparmos com a solução de problemas reais, mais progressos poderemos fazer.

Duncan J. Watts,
extraído do livro *Tudo é óbvio: desde que você saiba a resposta*

Dedico este trabalho à minha família, que cresceu em centímetros, em quilos e em número ao longo desses últimos anos, e que, principalmente, deu-me o testemunho do carinho, do desprendimento, da abnegação e do apoio ao meu projeto pessoal. Espero também que, em forma de agradecimento, este trabalho lhes sirva de motivação para alcançar seus projetos e sonhos, pois, com certeza, o exemplo deles me serviu de inspiração para ser um homem melhor.

AGRADECIMENTOS

Não posso deixar de mencionar o quanto sou grato a Deus por me ter dado condições e oportunidades para que eu pudesse chegar até aqui.

Estudar na universidade e trabalhar no Congresso Nacional é um desafio interessante, pois somos testemunhas de acontecimentos enriquecedores para a compreensão das nossas instituições, muitas vezes incompreendidos por quem está de fora, e, às vezes, até mesmo pelos meus colegas cientistas políticos. Minha profissão me proporcionou a chance de vivenciar e perceber fatos que talvez demorassem ainda mais para serem estudados ou mesmo divulgados, tal como o tema desta tese.

Sem dúvida nenhuma a menção ao meu orientador, Paulo Calmon, é algo especial para essa jornada que durou alguns anos. Agradeço-lhe a sabedoria e o debate franco que me proporcionaram o amadurecimento da pesquisa e da minha pequena vivência na Ciência Política.

Aos professores David Fleischer, Janann Joslin Medeiros, Leany Barreiro de Souza Lemos, Antônio Sérgio Araújo Fernandes e Marilde Loiola pela gentileza por terem aceitado o convite para não apenas avaliarem a pesquisa, mas, com certeza, para trazerem contribuições ao aperfeiçoamento deste trabalho.

Tenho de prestar homenagens aos amigos da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Foi uma honra poder contar com tanto conhecimento e com a boa vontade em todas as vezes que este intruso adentrava à sala de cada um. Devo especial menção aos que participaram da pesquisa ou que estiveram próximos o suficiente para vivenciar momentos de alegria e também de angústia que fazem parte, aliás, da elaboração de qualquer tese: Fernando Meneguim, Denis Murahovschi, Fabiano Augusto Martins Silveira, Ivan Dutra Faria, Marcos Evandro Cardoso Santi, Fernando Lagares Távora, Raphael Borges Leal de Souza, Renato Monteiro Resende, Sebastião Moreira Júnior, Tatiana Feitosa de Britto, Victor Carvalho Pinto, Lilian Alcântara, Carmem Raquel, Igor Villas Boas de Freitas, Marcius Fabiani Barbosa de Souza, Dario Alberto de Andrade Filho, Elton Edmundo Polveiro Júnior e Rodrigo Ribeiro Novaes. Ainda bem que temos colegas generosos e pacientes nesse mundo!

Aos meus amigos e colegas de doutorado Pedro Cavalcante, Leandro Rodrigues, Antônio Lassance e Leonardo Barreto, com os quais disputei o título de quem será o último a defender a tese. Por pouco ganhei o campeonato...

Também me lembro das valiosas reuniões com os orientandos do Prof. Calmon, em que debatíamos nossos trabalhos e contribuíamos para o aprimoramento das pesquisas dos colegas. Agradeço aos amigos Luciana Gomes, Selma Serpa, Marcel Pedroso, Leonardo Barcelos, Victor Vicente as boas tardes de sexta-feira em que estivemos juntos.

Não posso deixar de agradecer a todos os professores da Universidade de Brasília com os quais tive excelentes oportunidades de aprendizado: Professoras Marilde Loiola, Rebecca Abers, Leany Lemos, Flávia Biroli, e Professores Lúcio Rennó, Luiz Felipe Miguel, Carlos Batista, Mathieu Turgeon, Denilson Coêlho e André Borges. Todos, de alguma forma, foram partícipes da confecção desta tese. Além disso, não posso deixar de mencionar os servidores Tattiane, Alessa, Mardely, Kelly, Sara, Samuel, Bruno e Fábio, os quais sempre foram solícitos e respeitosos quanto aos nossos pedidos. Em vários momentos seus ouvidos ficaram doendo de tanto ouvir nossos dramas.

Também gostaria de mencionar os professores com os quais compartilhei ideias em congressos, seminários e simpósios de Ciência Política sobre as primeiras noções e o andamento do trabalho sobre o tema desta pesquisa. Minhas lembranças às professoras Mariana Llanos, Magna Inácio e os professores Fernando Limongi, Carlos Pereira e Timoty Power: agradeço-lhes a receptividade, as sugestões e os aconselhamentos generosos.

Por fim, um agradecimento todo especial às duas pessoas que foram fundamentais para o desfecho desta etapa de vida.

Não haveria palavras nesse mundo para agradecer à minha parceira de pesquisa, colega de doutorado, amiga, e que agora considero como uma irmã, Suely Araújo. O apoio intelectual, motivacional e o ombro amigo de Suely foram aspectos presentes o tempo todo e que fizeram muita diferença no trabalho concretizado nesta tese.

Como não poderia deixar de ser, a outra pessoa é minha esposa, o amor da minha vida, Gisele. Desculpe-me, Amor, pelas dores que lhe infligi nesse longo processo do doutorado. Você, que testemunhou todos os momentos, que sofreu, que comemorou, que me fez companhia em encontros, seminários, exposições, merecia, sem dúvida, o título de *doutora honoris causa* em Ciência Política. Excetuando meu orientador e minha amiga Suely, não conheço outra pessoa que saiba mais do tema desta pesquisa do que você! Obrigado, Gi, por toda paciência, compreensão e desvelo por mim nesses últimos anos!

RESUMO

Esta tese traz três contribuições fundamentais: (i) o delineamento conceitual, a construção de um quadro teórico e a primeira seleção sistemática de casos relativos a um recente achado da Ciência Política brasileira, o fenômeno da *Apropriação*, por meio do qual o Executivo encontra no conteúdo das propostas em debate no Poder Legislativo possibilidades concretas de elaborar e de direcionar sua própria agenda legislativa; (ii) o uso e a associação de múltiplas estratégias metodológicas, que permitiram robustecer a pesquisa e dotar de consistência a construção do modelo analítico aplicado ao estudo da *Apropriação*; e (iii) a utilização, no âmbito dos estudos legislativos brasileiros, especialmente da análise do processo legislativo contextualizada pelo cenário do sistema político, do método de análise comparada conhecido por *qualitative comparative analysis* (QCA). Essa pesquisa centra-se no argumento de que, mesmo dispondo de vários recursos de poder, o Executivo ainda recorre a estratégias adicionais para fazer valer suas preferências e sua agenda, tendo em vista que o ambiente do Congresso é, por natureza, complexo. Nesse sentido, estuda-se *como e porque a Apropriação* se manifesta, por meio do desenvolvimento de uma tipologia para o fenômeno e da investigação de relações de causa e efeito, estruturada em um modelo analítico construído com base nas perspectivas da complexidade causal e da equifinalidade dos fenômenos políticos. A complexidade causal foi trabalhada a partir da articulação entre três mecanismos causais: *Ganho Informacional*, *Eleição de Prioridades* e *Conexão Partidária*. Esses mecanismos explicam o fenômeno de maneira articulada, estabelecendo várias formas de configuração capazes de explicar as famílias de *Apropriação* definidas pela tipologia elaborada: *Apropriação por Agenda Positiva* e *Apropriação por Controle de Risco*. A elaboração do modelo analítico com esses aspectos e o teste empírico realizado com uso das ferramentas do método do QCA ofereceram uma ampla visão do número de possibilidades pelas quais a *Apropriação* pode ser concretizada, permitindo-nos observar e também atestar a existência de diferentes formas de conexão causal capazes de explicar o fenômeno. Ao final do trabalho, também foi possível analisar e descrever algumas descobertas decorrentes do processo de seleção de casos e que esteve além da análise configuracional. Nesse sentido, foram apresentadas as possibilidades de realização da *Apropriação* iniciada com base nos vetos presidenciais e a *Apropriação Sequencial*, na qual se utilizam mais de um instrumento legislativo e as informações geradas por cada um deles para resultar na aprovação de uma legislação e, por fim, as possibilidades de extensão da pesquisa sobre a *Apropriação* como base de estudo do desenvolvimento institucional-legal de alguns temas de políticas públicas. Os resultados apresentados contribuem em relação à compreensão do *modus operandi* da administração de coalizões superdimensionadas relativamente à elaboração de políticas públicas, ressaltando o uso estratégico das ferramentas disponíveis ao Poder Executivo, bem como evidenciam a possibilidade de um desenvolvimento de agendas de políticas públicas promissor dentro do Congresso Nacional, apesar da ineficiência das instituições legislativas para levar a termo as propostas apresentadas pelos próprios parlamentares.

Palavras-chave: *Apropriação*; agenda legislativa; relações Executivo-Legislativo; mecanismos causais; tipologia; QCA.

ABSTRACT

This dissertation has three key contributions: (i) the conceptual design, the construction of a theoretical framework and the first systematic selection of cases from a recent finding of the Brazilian Political Science, the phenomenon of *Appropriation*, whereby the Executive is in content proposals being debated in the Legislative concrete possibilities to develop and direct their own legislative agenda, (ii) the use and combination of multiple methodological strategies that enabled strengthen research and provide consistency to build the analytical model applied to the study of *Appropriation* and (iii) the use, in the context of legislative studies Brazilians, especially the analysis of the legislative process by contextual backdrop of the political system, the comparative analysis method known as qualitative comparative analysis (QCA). This research focuses on the argument that, despite the availability of various resources of power, the government still uses additional strategies to enforce their preferences and their agenda, take into account the complex nature of the environment of Congress. In this sense, it is studied how and why the *Appropriation* is manifested through the development of a typology for the phenomenon and research of cause and effect, in a structured analytical model built from the perspective of the causal complexity and equifinality of political phenomena. The causal complexity was crafted from the joint between three causal mechanisms: *Informational Gain*, *Selection of Priorities* and *Partisan Connection*. These mechanisms explain the phenomenon in an articulate manner, establishing various forms of configuration to explain the families of *Appropriation* defined by the typology elaborated: *Appropriation by Positive Agenda* and *Appropriation for Risk Control*. The preparation of the analytical model with those aspects and empirical test performed with use of the tools of the QCA method offered a broad overview of the number of possibilities by which the *Appropriation* can be achieved, allowing us to observe and also attest to the existence of different forms of causal connection can explain the phenomenon. At the end of the work, it was also possible to analyze and describe some beyond the configurational analysis. Accordingly, we presented the possibilities for realization of *Appropriation* initiated based on presidential vetoes and *Sequential Appropriation*, which are used more than one bill and the information generated by each of them to result in the adoption of legislation and, finally, the potential for wider research on *Appropriation* as the basis of study of some public policy issues. The presented results contribute to an understanding regarding the *modus operandi* of the administration of oversized coalitions in relation to public policy development, stressing the strategic use of the tools available to the executive branch, as well as demonstrate the possibility of developing public policy agendas within the promising Congress, despite the inefficiency of the legislative institutions to take forward the proposals made by the parliamentarians.

Keywords: *Appropriation*; legislative agenda; Executive-Legislative relations; causal mechanisms; tipology; QCA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas e perspectivas metodológicas da pesquisa	11
Figura 2 - Poderes dos presidentes eleitos pelo voto popular.....	17
Figura 3 - Diagrama das variáveis que contribuem para a governabilidade	55
Figura 4 - Diagrama da aprovação da agenda em dois tempos: <i>early</i> e <i>end game strategies</i> ..	62
Figura 5 - Diagrama da relação de causa e efeito intermediada pela <i>Apropriação</i>	65
Figura 6 - Localização do fenômeno da <i>Apropriação</i> no âmbito das mudanças legais	70
Figura 7 - Diferentes abrangências das proposições e o objeto da <i>Apropriação</i>	80
Figura 8 - Exemplo de reedição e alteração de medida provisória antes da EC nº 32	83
Figura 9 - Projetos de lei: total vs. originados de <i>Apropriação</i>	86
Figura 10 - Medidas Provisórias: total vs. originadas de <i>Apropriação</i>	86
Figura 11 - Temas da agenda apropriada nos governos FHC e Lula (1995-2010)	87
Figura 12 - Variação de temas conduzidos por meio de <i>Apropriação</i> em projetos de lei.....	88
Figura 13 - Diagrama de detalhamento de causalidade intermediada pela <i>Apropriação</i>	93
Figura 14 - Relações de causa e efeito	104
Figura 15 - Explicação por meio de mecanismos.....	105
Figura 16 - Diagrama cognitivo da <i>Apropriação</i> à luz dos mecanismos causais.....	109
Figura 17 - Diferenças graus de prioridade entre proposições do Executivo	113
Figura 18 - Diagrama analítico básico da <i>Apropriação</i>	118
Figura 19 - Diagrama demonstrativo do rastreamento para a escolha das variáveis.....	120
Figura 20 - Possibilidades de enquadramento nas categorias da variável ESTÁGIO.....	123
Figura 21 - Resultado da regressão logística para a variável Acelera.....	143
Figura 22 - Resultado da regressão logística para a variável RETARDA	143
Figura 23 - Elaboração dos códigos aplicáveis à convergência partidária	146

Figura 24 - Reavaliação e novas categorias para a tipologia da <i>Apropriação</i>	148
Figura 25 - Característica radial do sentido de urgência e da tipologia da <i>Apropriação</i>	149
Figura 26 - Diagrama analítico da relação de causalidade intermediada pela <i>Apropriação</i> ..	150
Figura 27 - Modelo Analítico completo do estudo da <i>Apropriação</i>	151
Figura 28 - Diagrama das etapas da tese e aplicação dos métodos e metodologias	160
Figura 29 - Calibragem <i>fuzzy-set</i> das condições causais e do resultado.....	167
Figura 30 - Tabela verdade da <i>Apropriação por Agenda Positiva Imediata</i>	169
Figura 31 - Transcrição do <i>output</i> gerado pelo fs/QCA para a notação de tabelas	172
Figura 32 - Proporção de casos entre os tipos de <i>Apropriação</i>	176
Figura 33 - <i>Apropriação Sequencial</i> : o caso da Lei do Prouni	213

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Enfoques interpretativos sobre a governabilidade	54
Quadro 2 - Incentivos gerados pela <i>Apropriação</i>	60
Quadro 3 - Observação de agendas específicas na comparação de projetos de lei	73
Quadro 4 - Projetos submetidos à <i>Apropriação</i> por meio do PL 3599/1997	77
Quadro 5 - Projetos submetidos à <i>Apropriação</i> por meio do PL 7515/2006	78
Quadro 6 - Projetos submetidos à <i>Apropriação</i> por meio do PL 2486/2007	79
Quadro 7 - Relação entre motivações e as categorias de <i>Apropriação</i>	103
Quadro 8 - Comportamentos e perfis partidários quanto à aprovação de políticas.....	115
Quadro 9 - Diferentes formas de causação do processo de <i>Apropriação</i>	117
Quadro 10 - Categorias da variável ESTÁGIO do processo de <i>Apropriação</i>	122
Quadro 11 - Exemplos de textos de projetos sobre uma mesma agenda específica.....	126
Quadro 12 - Critérios para a formação do índice da aproximação de preferências (IAP)	127
Quadro 13 - Variações no índice de aproximação das preferências (IAP) e <i>ranking</i>	129
Quadro 14 - Índice de aproximação de preferências (IAP) com base no PL 3599/1997	131
Quadro 15 - Efeitos das mudanças de prioridade durante o processo legislativo	136
Quadro 16 - Codificação aplicável aos dados preliminares da <i>Eleição de Prioridades</i>	137
Quadro 17 - Codificação aplicável à variável URGÊNCIA	138
Quadro 18 - Notação das configurações e interpretação analítica.....	180
Quadro 19 - Visões sobre o instituto do veto	209
Quadro 20 - Origens contextuais e institucionais de mudança institucional.....	221
Quadro 21 - <i>Apropriação</i> e reajuste do salário mínimo	224
Quadro 22 - <i>Apropriação</i> e Reajuste de benefícios da Previdência Social	227

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Desempenho do Executivo nos processos de <i>Apropriação</i> - por proposição	89
Tabela 2 - Desempenho do Executivo nos processos de <i>Apropriação</i> - por temas.....	90
Tabela 3 - Referência cruzada entre as variáveis ESTÁGIO e PREFERÊNCIAS	133
Tabela 4 - Tabela cruzada entre a variável URGÊNCIA e as mudanças de tramitação	139
Tabela 5 - Referência cruzada entre as variáveis alternativas e as mudanças de tramitação .	141
Tabela 6 - Referência cruzada entre CONVERGÊNCIA e MINISTRO DO PRESIDENTE	147
Tabela 7 - Distribuição dos casos por temas de políticas e por tipo de <i>Apropriação</i>	177
Tabela 8 - Tipos de <i>Apropriação</i> e os diferentes mandatos	179
Tabela 9 - Configurações das <i>Apropriações</i> por <i>Agenda Positiva Imediata</i>	181
Tabela 10 - Configurações das <i>Apropriações</i> por <i>Agenda Positiva Prioritária</i>	184
Tabela 11 - Configurações das <i>Apropriações</i> por <i>Agenda Positiva Preparatória</i>	187
Tabela 12 - Configuração das <i>Apropriações</i> por <i>Controle Imediato de Risco</i>	192
Tabela 13 - Configurações das <i>Apropriações</i> por <i>Controle Urgente de Risco</i>	195
Tabela 14 - Configurações das <i>Apropriações</i> por <i>Controle Preliminar de Risco</i>	198
Tabela 15 - Síntese das configurações resultantes da <i>Apropriação por Agenda Positiva</i>	202
Tabela 16 - Síntese das configurações resultantes da <i>Apropriação por Controle de Risco</i> ...	202
Tabela 17 - Taxa de sucesso e índice de eficiência por tipo de <i>Apropriação</i> (1995 - 2010) .	204

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. A PROCURA POR REFERENCIAIS TEÓRICOS	15
1.1 Poder de agenda: um breve panorama	17
1.2 Dimensões analíticas da literatura à luz das características da <i>Apropriação</i>	25
1.3 Do conteúdo substantivo e da origem da agenda.....	28
1.3.1 <i>Fontes da Apropriação: os projeto dos parlamentares</i>	28
1.3.2 <i>Comissões parlamentares e ganho informacional</i>	31
1.4 Da percepção e captação de projetos conduzidos pelo Congresso	34
1.4.1 <i>Partidos políticos e orientação de interesses</i>	35
1.4.2 <i>A participação no governo como eixo do apoio partidário</i>	40
1.5 Da estratégia: operando as agendas	43
1.5.1 <i>Estratégia pelas regras interna do Congresso</i>	43
1.5.2 <i>Estratégias padronizadas ou contingenciais?</i>	44
1.5.3 <i>Estratégia de antecipação</i>	47
1.5.4 <i>Estratégia das agendas disfarçadas</i>	48
1.5.5 <i>Estratégia de uso do veto presidencial</i>	50
1.6 Esforço de síntese	52
1.6.1 <i>A busca pela governabilidade</i>	52
1.6.2 <i>Ganhos políticos da Apropriação</i>	56
1.6.3 <i>Qual o lugar da Apropriação na Ciência Política brasileira?</i>	61
2. APROPRIAÇÃO: EVENTO RARO OU FENÔMENO FREQUENTE?.....	67
2.1 Processo de seleção de casos	67
2.1.1 <i>Procedimento de detecção das ocorrências de Apropriação</i>	69
2.1.2 <i>O problema das MPs editadas antes da Emenda Constitucional n° 32</i>	82
2.3 Dados coletados e visão geral sobre a ocorrência da <i>Apropriação</i>	84
3. MODELO ANALÍTICO DA APROPRIAÇÃO DA AGENDA	92
3.1 Estudos comparados, complexidade causal e equifinalidade	94
3.1.1 <i>Teorias Tipológicas</i>	95
3.1.2 <i>Objetivos da Apropriação e o uso de tipologias</i>	97
3.2 Mecanismos causais.....	103

3.3 Mecanismos da <i>Apropriação</i>	108
3.3.1 <i>Ganho Informacional</i>	109
3.3.2 <i>Eleição de Prioridades</i>	111
3.3.3 <i>Conexão Partidária</i>	114
3.4 Dinâmica entre os mecanismos e desenho básico da pesquisa	117
3.5 Rastreamento e escolha das variáveis	119
3.5.1 <i>Variáveis representativas do Ganho Informacional</i>	120
3.5.1.1 Variável “ESTÁGIO”	121
3.5.1.2 Variável “PREFERÊNCIAS”	124
3.5.2 <i>Variáveis representativas da Eleição de Prioridades</i>	134
3.5.2.1 Variáveis “Urgência”, “Acelera” e “Retarda”	135
3.5.2.2 Avaliação de outras variáveis	140
3.5.3 <i>Variáveis representativas da Conexão Partidária</i>	144
3.5.3.1 Variável “MINISTRO DO PRESIDENTE”	145
3.5.3.2 Variável “CONVERGÊNCIA”	145
3.6 Ponto de reflexão: reavaliação da tipologia da <i>Apropriação</i>	147
3.7 Modelo de Análise Completo	151
3.8 Reflexão sobre possibilidades de aplicação de modelos de <i>agenda setting</i>	152
4. MÉTODO COMPARATIVO E A ANÁLISE DA <i>APROPRIAÇÃO</i>	159
4.1 <i>Qualitative Comparative Analysis (QCA)</i>	161
4.1.1 <i>Estratégia de pesquisa por QCA: sintetizando o quali e o quanti</i>	162
4.1.2 <i>QCA como técnica: a aplicação dos conjuntos fuzzy</i>	163
4.1.3 <i>Operando o fuzzy-set na QCA</i>	165
5. ANÁLISE CONFIGURACIONAL DA <i>APROPRIAÇÃO</i>	175
5.1 Panorama temático	175
5.2 <i>Apropriação por Agenda Positiva</i>	181
5.2.1 <i>Apropriação por Agenda Positiva Imediata</i>	181
5.2.2 <i>Apropriação por Agenda Positiva Prioritária</i>	183
5.2.3 <i>Apropriação por Agenda Positiva Preparatória</i>	186
5.3 <i>Apropriação por Controle de Risco</i>	191
5.3.1 <i>Apropriação por Controle Imediato de Risco</i>	191
5.3.2 <i>Apropriação por Controle Urgente de Risco</i>	195
5.3.3 <i>Apropriação por Controle Preliminar de Risco</i>	197

5.4 Discussão dos resultados	200
6. <i>APROPRIAÇÃO</i> ALÉM DA CONFIGURAÇÃO	206
6.1 Retomada do jogo: a <i>Apropriação</i> por veto.....	207
6.2 <i>Apropriações Sequenciais</i>	211
6.3 Os casos de estágio simultâneo.....	218
6.4 <i>Apropriações</i> recorrentes e mudança institucional.....	219
6.4.1 <i>Apropriação e as mudanças no reajuste do salário mínimo (1995-2009)</i>	223
6.4.2 <i>Apropriação e as mudanças no reajuste das aposentadorias (1995-2009)</i>	226
6.4.3 <i>Comentários adicionais acerca dos casos</i>	228
CONSIDERAÇÕES FINAIS	230
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	246
APÊNDICE A - PROCEDIMENTOS DO <i>SOFTWARE</i> FSQCA E INTERPRETAÇÃO DOS <i>OUTPUTS</i>	256
APÊNDICE B - <i>OUTPUTS</i> GERADOS PELO <i>SOFTWARE</i> FS/QCA 2.5	263
APÊNDICE C - MATRIZ DO ESTÁGIO DE PROJETOS SUBMETIDOS À <i>APROPRIAÇÃO</i>	270
APÊNDICE D - BANCO DE DADOS - <i>APROPRIAÇÕES</i> SEQUENCIAIS	273
APÊNDICE E - BANCO DE DADOS - <i>APROPRIAÇÕES</i> NÃO SEQUENCIAIS	292
APÊNDICE F - BANCO DE DADOS - CASOS DE ESTÁGIO “SIMULTÂNEO”.....	365
ANEXO A - SALÁRIO MÍNIMO E BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: PLS DO LEGISLATIVO.....	372

INTRODUÇÃO

Em primeiro lugar, foi uma surpresa, quando comecei a ler a MP [medida provisória] e existia um capítulo da regulamentação fundiária praticamente igual ao meu (...) de um lado eu fiquei lisonjeado, porque o Presidente [da República] copiou um projeto meu. Por outro, fiquei chateado porque acaba que a gente não consegue legislar (...).

Trecho de entrevista concedida pelo então Deputado Renato Amary (PSDB/SP, mandato 2007-2010), em entrevista ao UOL Notícias, publicada em 24/07/2010

Esta tese insere-se no conjunto de estudos que tratam, no Brasil, do poder de agenda legislativa da Presidência da República. O tema a ser estudado é o processo decisório que fundamenta a formulação e o gerenciamento de agendas legislativas do Poder Executivo, tendo como objeto de pesquisa os fatores que condicionam tal processo a partir da perspectiva de que as propostas governamentais sejam originadas ou preliminarmente trabalhadas com base em projetos que tramitam no Congresso Nacional.

O que se propõe é que sejam estudadas situações em que o Executivo observa o que está sendo discutido no Parlamento para formular suas próprias propostas legislativas. Trata-se da *Apropriação* da agenda do Legislativo.

Apropriação é o fenômeno que ocorre quando o Executivo toma por base os projetos que tramitam no Congresso, bem como o conteúdo dos debates e dos demais subprodutos do processo legislativo em curso, para elaborar suas próprias proposições, de forma a incorporar elementos adicionais à sua agenda legislativa e, em alguns casos, impedir o desenvolvimento da agenda em debate no Parlamento.

O fenômeno foi inicialmente observado por Silva e Araújo (2010a), que perceberam várias situações em que o Executivo encontrou, no Poder Legislativo, possibilidades concretas de elaborar e desenvolver sua própria agenda. Nos casos estudados pelos referidos autores, vários exemplos do fenômeno foram consubstanciados na forma de

projetos de lei ou medidas provisórias. Tal prática assumiu diferentes feições, desde a adoção da mesma abordagem em relação às temáticas em discussão no Legislativo, adoção de ideias semelhantes ou, até mesmo, cópias literais de dispositivos de projetos em tramitação apresentados por parlamentares. Por outro lado, também se verificou que várias iniciativas dos parlamentares despertam a atenção do Executivo não no sentido do aproveitamento da ideia, mas no da intervenção sobre aquela agenda específica por meio da apresentação de uma proposição mais adequada ao seu ponto de vista.

Pode-se perguntar o porquê do termo *Apropriação*, dado que nem todos os casos estudados dizem respeito a cópias de textos (SILVA; ARAÚJO, 2010a). Essa expressão não poderia oferecer certa ambiguidade, que dificultaria a compreensão do fenômeno? Semanticamente, a palavra “apropriação” significa “ato ou efeito de apropriar(-se)”, implicando tanto o sentido de “apoderar-se” como o de “tornar adequado, adaptado”. Os sentidos apresentados ajustam-se perfeitamente ao fenômeno, que pode se expressar: (i) no limite, pela cópia literal de uma proposição em tramitação no Congresso, encaixando-se no sentido de “apoderar-se”; (ii) pela adaptação e desenvolvimento de um projeto com base naquele em análise durante o processo legislativo, mas aos moldes desejados pelo governo; ou ainda, (iii) no sentido mais radical de adaptação, nas situações em que o governo elabora um texto de maneira diferenciada do Legislativo acerca, porém, da mesma matéria, do mesmo tópico de política pública. Neste trabalho, o pesquisador optou por grafar o fenômeno em itálico e com inicial maiúscula, como forma de distinguir a designação atribuída ao fenômeno em relação ao uso do termo na linguagem comum.

A percepção da existência do fenômeno da *Apropriação* coloca em evidência um elemento até então praticamente ignorado no âmbito das explicações atinentes ao poder de agenda do Executivo: o das motivações relativas ao seu uso, ou, em outras palavras, o próprio conteúdo da agenda, a sua origem.

Ao se tomar conhecimento de que a agenda do Executivo pode surgir ou ser influenciada pela agenda do Legislativo, percebe-se que algumas abordagens relativas à capacidade de determinar quais propostas serão discutidas e analisadas no Parlamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2002; SANTOS, 2002, AMORIM NETO, 2007) podem ser, no mínimo, relativizadas. Primeiramente, porque se reestabelece a arena legislativa como foco importante da atuação dos parlamentares. Ademais, o uso da *Apropriação* pode ser uma das explicações para a elevação da governabilidade dos governos, representando, potencialmente, uma ação relevante para a aprovação de agendas de interesse

do Presidente da República. E, por fim, evidencia-se como uma forma interessante de observar as ações do Executivo, na medida em que, parafraseando Lowi (1964), *o conteúdo da agenda pode implicar a forma de articular o próprio poder de agenda*.

Nesse ponto, é muito importante ressaltar uma questão desta tese. Embora as primeiras pesquisas (SILVA; ARAÚJO, 2010a) tenham captado casos de *Apropriação* também com base no uso, pelo Executivo, de textos quase idênticos aos dos parlamentares, ***o fenômeno não se circunscreve apenas a isso***. A *Apropriação* refere-se ao conteúdo substantivo de propostas legislativas, ou seja, a agendas específicas, alterações legais e de políticas minuciosamente caracterizadas, sua concepção, seus princípios, ideias e, obviamente, a articulação de todos esses aspectos na forma dos textos legais.

Para compreender melhor o fenômeno, é preciso também entender o significado subjacente à apresentação de determinada matéria por parte do parlamentar e, no caso desta pesquisa, o potencial que ela gera de interesse ao Executivo. No próprio trabalho dos autores acima citados havia casos de textos totalmente aproveitados, indicando que a característica “redacional” já retratava bem a qualidade da matéria *do ponto de vista do governo*; por outro lado, também foram detectados casos de *Apropriação* realizada com base em textos bastante diferenciados em relação aos dos parlamentares, revelando divergências não apenas da construção semântica e sintática, mas da forma como as soluções eram postas.

Pode-se aventar para o fato de que o Executivo realiza a *Apropriação* para corrigir distorções ou melhorar textos caracterizados como de “baixa qualidade”. Esta pesquisa não ignora que pode haver casos que se enquadrem nessa situação. Porém, não se pode afirmar, *a priori*, que casos de *Apropriação* do Executivo se devam à baixa qualidade dos textos formulados no Congresso, da mesma forma que textos idênticos entre governo e Congresso não são necessariamente garantia de qualidade da proposta. O que está sendo tratado, na verdade, é o grau de aproximação de preferências demonstrado entre a proposta do parlamentar e do Executivo quando comparadas as propostas.

Assim, esta pesquisa não trata da avaliação da qualidade dos projetos de lei. Não é, pois, um estudo que faz parte do campo da legística¹, que demanda uma abordagem acadêmica específica. Parte-se do pressuposto de que há textos bem ou mal redigidos, com ou sem problemas de juridicidade e de constitucionalidade originados tanto do Legislativo,

¹ Legística é a ciência que trata da qualidade da norma jurídica, desde a concepção do projeto de lei até o término do processo legislativo. O objetivo da legística é a construção de boas leis para o bom exercício do direito.

quanto do Executivo. O que se pretende com esta tese é um esforço de análise abrangente sobre o fenômeno da *Apropriação*, procurando formas de realização e possíveis explicações para ele. Avaliam-se elementos fundamentados nos problemas que são objeto das propostas legislativas, nos objetivos almejados e sobre quem recairão as consequências das modificações pretendidas nas políticas públicas tratadas pelas propostas.

A análise com base no suposto efeito corretivo exercido pelo Executivo, assumindo o papel de “revisor” de propostas do Parlamento teria caráter apenas funcionalista, implicando ideia de neutralidade que, definitivamente, o Executivo não possui. Pressupõe-se que existe, antes de qualquer coisa, o interesse daquele Poder da República sobre algumas propostas, para as quais investe da forma mais adequada e viável a seus objetivos. É a agenda que mais importa, não o texto em si mesmo.

Essas colocações são também interessantes, na medida em que se pode pressupor que toda *Apropriação* carrega uma motivação. O mais importante é que o fenômeno incorpora como ponto-chave o senso de oportunidade gerado pela agenda trabalhada pelo Congresso, partindo do fato de que:

- a) ela é promissora e poderá trazer retornos positivos para a sociedade e, adicionalmente, retornos políticos positivos para o chefe e os membros do Executivo; ou
- b) ela é ameaçadora, impelindo o Executivo a tomar providências para que não prospere da forma como está sendo conduzida no Legislativo.

Do contrário, porque este Poder da República “corrigiria” apenas algumas distorções apresentadas pelo Legislativo e não todas? Ademais, por que o Executivo decide apresentar suas próprias proposições ao invés de determinar, por meio das lideranças, a apresentação de emendas aos projetos que já tramitam? São perguntas interessantes e que reforçam o argumento da existência de um processo de monitoramento e seleção realizado pelo Executivo sobre as agendas que tramitam no Congresso², atividade que também conta com a colaboração dos partidos da coalizão de apoio ao governo.

² É notório o aparato organizacional bem estruturado existente na Casa Civil da Presidência da República acerca das inúmeras agendas operadas pelo governo, convertendo-se no grande filtro de propostas do Executivo. Junto com a Casa Civil, há, em cada ministério, secretaria especial, autarquia, fundação ou agência reguladora áreas específicas de acompanhamento das atividades do Congresso. Essa grande rede pode não ter um funcionamento perfeito e estar sujeita às condicionalidades da racionalidade limitada (SIMON, 1965). No entanto, não pode ser ignorada e respalda a questão da capacidade de monitoramento e avaliação do Executivo.

A princípio, poderia se pressupor que, antecipando as reações do Legislativo, o Executivo teria a plena capacidade de calibrar as medidas que submete ao Legislativo, enviando apenas as propostas com chances de aprovação, como se tivesse a capacidade de antecipar claramente as preferências existentes no Congresso, e tornando o processo legislativo, na essência, apenas uma homologação formal. Isso indicaria o caráter exógeno da agenda, que seria formada previamente à sua submissão ao Poder Legislativo (ARAÚJO; SILVA, 2012). Haveria, pois, um monitoramento perfeito? A prática não confirma esse argumento, a despeito dos elevados índices de aprovação das proposições do Executivo.

O pesquisador entende que, como todo processo decisório envolvido na política, há inúmeras variáveis não percebidas, efeitos imprevistos, multiplicidade de interesses, multiplicidade de interpretações, enfim, todos os aspectos vinculados aos princípios da denominada racionalidade limitada. Não obstante, é possível atingir um nível de decisões satisfatórias, por meio de estratégias de tomada de decisão Simon (1965). Entende-se que a *Apropriação* se enquadra nessa espécie de tomada de decisões.

O fenômeno da *Apropriação* é algo novo na literatura da Ciência Política?

Com relação à América Latina, a maior parte dos trabalhos refere-se ao grau de influência dos parlamentares no momento das discussões dos projetos do Executivo, já dentro do Parlamento, onde negociações e barganhas ocorrem com frequência. Há alguns casos em que o Executivo detém a prerrogativa de alterar os projetos aprovados no Legislativo mesmo depois de encerrado o processo legislativo (TSEBELIS; ALEMÁN, 2005). Mas tal possibilidade está longe de representar a variedade e a complexidade do fenômeno no Brasil.

A experiência norte-americana, na qual a Presidência não tem poderes de iniciativa legislativa, induz o Executivo a buscar negociação com o Congresso, especialmente quando tem interesse em certas propostas, as quais, com regularidade, são escritas a duas ou várias mãos com por parlamentares do seu partido. O trabalho da Presidência norte-americana é de ampla negociação, a partir e no âmbito do Congresso. Na Europa, a experiência parlamentarista já define institucionalmente que as propostas nascem dos partidos dominantes ou das coalizões existentes, indicando que todo o debate naturalmente se origina a partir dos partidos presentes no Parlamento.

Ainda que possa haver algo semelhante na experiência internacional acerca do objeto de desta pesquisa, após busca exaustiva, não foram localizados estudos que tratassem diretamente dessa forma de manifestação do Executivo sobre o Legislativo como no caso

brasileiro. Há variações entre os quadros institucionais e das condições políticas que influenciam os comportamentos dos governos. Entende-se que a literatura sobre estudos legislativos em nosso país carece de abordagens que também identifiquem o Poder Legislativo como fonte original e adicional de formulação e desenvolvimento de propostas e de políticas. Os casos detectados por Silva e Araújo (2010a) reforçam essa percepção.

No caso brasileiro, e, talvez, de alguns países que partilham semelhanças com o Brasil, o Presidente da República tem enormes poderes de iniciativa de lei, o que lhe confere uma massiva predominância na produção de leis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2000; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005; AMORIM NETO, 2006). Outros fatores também explicam tal predominância, tais como a possibilidade de adoção das medidas provisórias, a prerrogativa de solicitação de urgência na tramitação legislativa das matérias oriundas do Executivo, seja por previsão da Constituição³, seja pelas ferramentas constantes nos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional, a capacidade de centralização do processo legislativo pelos líderes dos partidos e, claro, o ativo político composto pela distribuição de cargos no governo e pelo controle da aprovação e execução de emendas orçamentárias. Esse conjunto de fatores, *a priori*, permitem que o Presidente molde ou até mesmo defina a agenda legislativa que se faz valer no país. Nessa afirmação, não se desconsidera a participação potencial dos partidos na definição dessa agenda. O que se afirma é que a pauta do que se torna lei no país é estabelecida com participação predominante do Executivo.

Em outras palavras, na apresentação de propostas de políticas públicas, o Executivo brasileiro tende a concentrar grande número de prerrogativas e, por decorrência, força política em detrimento do Parlamento que, em tese, seria o ente político com a responsabilidade primária de conceber, mediante a produção de leis, as linhas mestras da atuação governamental nos diferentes campos de políticas públicas. A experiência brasileira consolida uma quantidade muito grande de leis oriundas de propostas originadas na Presidência da República, o que o senso comum e mesmo cientistas políticos costumam ligar à aparente passividade ou reatividade do Legislativo que necessita manter relações de cordialidade com o Executivo, detentor de vários recursos de poder (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Esses recursos tornam inequívoca a dominância do Executivo na iniciativa de propostas legislativas para a gestão estatal e a condução das políticas públicas, o que termina

³ Ver art. 64, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

por funcionar como elemento de imposição de agendas, constringendo fortemente a atividade parlamentar. Mesmo assim, o governo necessita do Congresso para aprovar a agenda proposta de políticas, o que já naturalmente nos faz pensar em que termos e sob que condições o governo pode induzir a vontade dos parlamentares para conseguir seus objetivos. Entende-se que esse quadro pode ser assumido como fato e já está absorvido pelos estudiosos do nosso sistema político.

Os estudos legislativos brasileiros têm-se dedicado a explicar de diferentes formas como o Executivo se relaciona com o Legislativo para obter sucesso, ou seja, para ter sua agenda de propostas e políticas aprovada. Privilegia-se a análise dos resultados, a etapa de conclusão que é a aprovação definitiva da agenda legislativa do Executivo, mas não se observa o processo de formação dessa agenda, especialmente quanto à participação direta ou indireta dos parlamentares, seja da base partidária de apoio ao governo seja da oposição.

O que mais se aproximaria da colocação dos diferentes partidos do governo na elaboração de propostas são os estudos relacionados à composição partidária das pastas ministeriais corresponder à composição da coalizão no Congresso Nacional (AMORIM NETO, 2006), que, como pressuposto, indica a natureza da cooperação interpartidária para aprovar propostas e, de maneira menos explícita, a concessão de oportunidades aos demais partidos (que não o do Presidente) para participar da definição das políticas públicas. No entanto, mesmo nessa abordagem, não há uma tentativa mais aprofundada em compreender o processo de formação da agenda e suas origens.

Quanto ao gerenciamento da agenda, predominam as pesquisas da esfera orçamentária e distribuição de cargos (SANTOS, 1997; PEREIRA; MUELLER, 2002; ALSTON; MUELLER, 2006), bem como as pesquisas que tratam da centralização dos trabalhos legislativos na figura dos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1999, 2006) ou das escolhas de presidentes de comissão e relatores (SANTOS; RENNÓ, 2004; SANTOS; ALMEIDA, 2005). Mesmo com suas valiosas contribuições, todos esses trabalhos lidam parcialmente sobre o *modus operandi* do binômio formação/gerenciamento da agenda de proposições do governo, especialmente no tocante à esfera legislativa.

Por fim, no Brasil, a figura do parlamentar diminuiu muito de envergadura para analistas políticos, comparada aos demais países, até mesmo os latino-americanos. A percepção de que o Legislativo produz políticas públicas interessantes ao país, mesmo com toda a força dos presidentes, é minoritária.

Todo esse quadro apenas reforça a maneira como as linhas de pesquisa observam o funcionamento do nosso sistema político. Nesse sentido, a observação da existência do fenômeno da *Apropriação* abre um campo interessante para ampliar a visão já estabelecida nos estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo, especialmente em relação à construção da agenda. Dessa forma, não basta ter apenas poderes, mas importa a forma como eles são operados. O conjunto de ideias, de percepções dos problemas e das soluções para os desafios nacionais não passa exclusivamente pelos tomadores de decisão que operam no Executivo, mas também conta com participação ativa de atores políticos do Congresso Nacional. As propostas parlamentares assumem relevância a ponto de chamar a atenção do outro Poder da República, que busca interferir no processo legislativo, com frequência não para impulsionar a sua aprovação, mas sim para chamar a temática, as ideias ou os textos em debate para si. Quando isso ocorre, abre-se um conjunto de possibilidades.

Não são frequentes as situações em que o governo abertamente apoia, incentiva ou sugere modificações em propostas de parlamentares. Apenas casos que têm cobertura da imprensa tornam-se notórios⁴. A existência da *Apropriação* sugere que uma opção que o Executivo considera relevante é a de apresentar sua própria proposição, de ser o autor da proposta, de se mostrar como o legítimo idealizador e condutor de determinada agenda.

Assim, o problema de pesquisa que esta tese pretende trabalhar se relaciona ao fato de que, muitas vezes, quando o Executivo se interessa por uma matéria do Congresso, mais do que apoiar ou colocar barreiras, há uma preferência pela apresentação de sua própria versão na forma de uma nova proposição, aproveitando-se no todo ou em parte do projeto que já tramitava no Legislativo. Dessa maneira, o Executivo antecipa-se em relação ao Congresso, podendo envolver, ou não, negociações e barganhas; podendo tocar tanto em projetos de parlamentares da situação, quanto da oposição.

Mesmo dispondo de vários recursos de poder, o Executivo ainda assim recorre a estratégias adicionais para fazer valer suas preferências e sua agenda. Isso indica que, mesmo que sua atuação ocorra sob fortes restrições de base institucional, o papel do Legislativo está longe de ser desprezível, apresentando também suas formas de restrição às ações do Executivo, geralmente alicerçadas nos desafios impostos pelo multipartidarismo, em especial com relação ao *modus operandi* da administração de coalizões superdimensionadas

⁴ Ver, por exemplo, a primeira rodada de discussões e de votações do caso da nova lei florestal (Lei 12.651/2012). Somente na fase final do polêmico processo o Executivo interveio formalmente, com o veto e a colocação de uma medida provisória (MPV 571/2012). Não obstante, participou abertamente das discussões, o que incluiu demandas conflitantes originadas das pastas ministeriais da agricultura e do meio ambiente.

relativamente à produção de políticas públicas, ou seja, no gerenciamento da coalizão (POWER, 2011).

Autores como Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003, p. 578) sugerem que é preciso avançar mais sobre os determinantes da escolha inicial do Presidente da República acerca de sua agenda legislativa, uma vez que a estratégia adotada traz importantes consequências para a natureza do processo legislativo. Santos e Almeida (2005, p. 728) também ressaltam a necessidade de “proposições teóricas que dêem conta do processo decisório do governo quando do envio ao Legislativo das matérias que sofrerão tramitação ordinária, passíveis, por isso, de serem relatadas por parlamentares opositores”.

Como referido, o estudo inicial de Silva e Araújo (2010a) apontou para a existência de alguns casos do fenômeno da *Apropriação* e descrevendo seu efeito sobre os parlamentares, porém sem a pretensão de analisar sua relevância e explicá-lo, de buscar suas conexões causais sob a perspectiva de quem o pratica, ou seja, do Executivo. Esta tese pretende avançar sobre esse objeto de pesquisa e aquilatar sua relevância no âmbito da relação entre os poderes. Para tanto, intenta-se responder aos seguintes conjuntos de perguntas:

- 1) *Qual é o lugar da Apropriação no âmbito dos estudos legislativos?*
- 2) *A Apropriação constitui-se um fenômeno isolado ou faz parte de uma prática estabelecida nas relações entre o Poder Executivo e o Legislativo? Quanto ela é representativa no conjunto de ações efetuadas pelo Executivo na esfera da proposição e aprovação de leis?*
- 3) *Qual a estratégia empírica deve ser utilizada para compreender e avaliar o fenômeno da Apropriação no cenário político brasileiro? De que forma a Apropriação se manifesta na relação entre o Executivo e o Legislativo?*

Assume-se nesta tese a noção de que o quadro teórico mais adequado tenha abrangência suficiente que permita trazer algo de concreto, de prático, com relação substancial com a empiria. Desse modo, para o estudo da *Apropriação*, essa ideia alinha-se às chamadas “teorias de médio alcance”, que, segundo Merton (1970, p. 51) ocupariam:

[...] uma situação intermediária entre as teorias gerais de sistemas sociais, as quais estão muito afastadas das espécies particulares de comportamento, organização e mudança sociais para explicar o que é observado, e as minuciosas ordenadas descrições de pormenores que não estão de modo algum generalizados. É claro que a teoria de médio alcance também envolve

abstrações, mas estas estão muito próximas dos dados observados para serem incorporadas a conceitos que permitam testes empíricos.

Nessa perspectiva, segue-se Araújo e Silva (2012, p. 65), quando entendem que:

[...] é na esfera das teorias de médio alcance que está o caminho em que os estudos de processos e mecanismos em ciência política apresentam grande potencial para seu desenvolvimento e consolidação. Elas fundamentam-se em bases empíricas, engajadas com a realidade, sem pretensão de se apresentarem como leis universais e preveem abertura para linhas de investigação posteriores.

Para responder à segunda pergunta, é fundamental elaborar e registrar o método de detecção da existência do fenômeno da *Apropriação*, e de seleção e análise de casos, de forma a permitir a replicabilidade e continuidade dos estudos, bem como garante a validação interna e externa da pesquisa. A construção desses procedimentos constitui-se também um objetivo dessa tese.

Outra questão pertinente para as respostas que este trabalho pretende oferecer é o estabelecimento dos nexos causais do fenômeno e seus efeitos sobre o processo de elaboração de políticas públicas e sobre a natureza da relação entre o Executivo e o Legislativo. Nesse sentido, outro objetivo desta tese é a elaboração de um modelo analítico de explicação causal para a *Apropriação*, com a posterior aplicação aos casos selecionados.

Em síntese, a partir da detecção concreta do fenômeno ao longo dos anos e da seleção sistemática de casos, esta pesquisa busca construir um alicerce teórico e metodológico para compreender o fenômeno e explicar os motivos que levam o Executivo a praticar a *Apropriação*, bem como a(s) forma(s) de operação desse processo.

O desenho e a operacionalização da pesquisa foram realizados por intermédio de diferentes perspectivas metodológicas e instrumentos, como sintetizado na Figura 1 e explicado na sequência. A possibilidade de mesclarem-se ferramentas de pesquisa apresentou-se interessante e, do ponto de vista do pesquisador, favoreceu a robustez do estudo. O primeiro estágio foi dedicado à elaboração e do método é a execução da seleção dos casos. Sem esta etapa a ampla pesquisa desejada se tornaria inviável. Era preciso ter a dimensão do fenômeno no que tange à relação Executivo-Legislativo, bem como saber o nível de complexidade demonstrado pelos casos detectados.

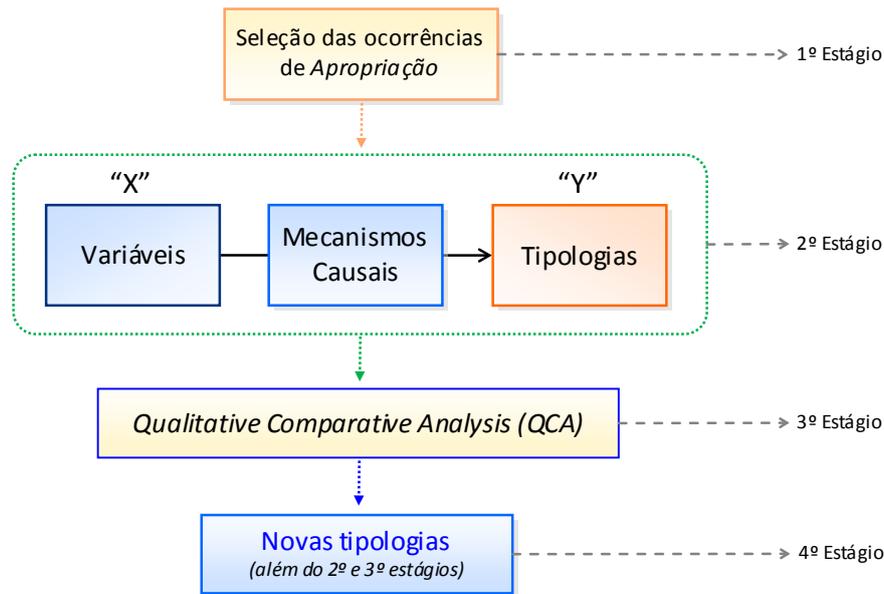


Figura 1 - Etapas e perspectivas metodológicas da pesquisa

A abordagem desta pesquisa foi predominantemente qualitativa. A partir do processo de seleção das ocorrências de *Apropriação*, da seleção de informações e construção de uma base de dados, estruturou-se a explicação do fenômeno com base em mecanismos de natureza causal e no uso de tipologias, correspondentes ao 2º estágio.

Mecanismos causais são as condições, as relações que geram determinados eventos ou determinados estados (ELSTER, 2007). A partir dos argumentos teóricos, as variáveis escolhidas teriam seu comportamento explicado pela articulação entre os mecanismos, os quais, ao mesmo tempo, manteriam uma interação mútua, numa realidade compatível com a multiplicidade causal, o que possibilita um uso mais amplo do quadro teórico para a explicação da *Apropriação*.

A compreensão de “como” esses mecanismos operam envolve a percepção da forma pela qual as variáveis se articulam e repercutem sobre o comportamento do que se pretende explicar. Nesse sentido, servimo-nos de uma lógica estruturada, sequencial e uniforme para cada ocorrência do fenômeno. Ao traçar a sequência e a forma de interpretar os casos de *Apropriação*, foi possível estabelecer maior controle das condições contextuais e configuracionais de cada mecanismo causal identificado.

Partido da premissa de que certos fenômenos políticos são usualmente produzidos por múltiplas causas (*causes-of-effects*), e que diferentes processos causais podem produzir resultados similares, ou seja, atingir a equifinalidade, optou-se pela especificação dos efeitos

da *Apropriação* associando-os ao uso de uma tipologia própria. Por meio delas, seria viável estabelecer diversas possibilidades derivadas das combinações de atributos que os casos de *Apropriação* poderiam exibir empiricamente.

É importante esclarecer que todo o registro das ocorrências dos fenômenos, a formulação dos mecanismos, a seleção das variáveis, a criação das categorias tipológicas e, finalmente, a elaboração do modelo de análise, seguiram um processo iterativo entre, de um lado, a teoria e os conceitos, e, do outro, as observações e as interpretações. Tal procedimento apresenta algumas semelhanças com o princípio da análise iterativa sobre a qual faz menção metodologia conhecida como *grounded theory*⁵. O processo iterativo implicou ciclos de coleta de dados e análise simultânea, que serviram de guia para os ciclos subsequentes. Cada novo caso de *Apropriação* detectado levava o pesquisador a refletir e reavaliar as constatações anteriores e, também, muitas vezes, a realizar adaptações dos conceitos e do processo, resultando, ao final, o refinamento dos componentes do modelo.

Essas interações e iterações entre dados e teoria foram muito importantes, na medida em que enriqueceram e agregaram o quadro teórico inicialmente estabelecido, bem como forneceram subsídios relevantes para a materialização do modelo analítico.

Para realizar a sua aplicação empírica, optou-se pela utilização das alternativas oferecidas pelos estudos de comparabilidade entre casos, especialmente trazida pelas pesquisas de Ragin (1987, 2000, 2008) e Rihoux e Ragin (2009). Estas pareceram ao pesquisador bastante promissoras, na medida em que os referidos autores sugerem que os casos estudados sejam avaliados a partir de uma noção configuracional para entender e analisar os fenômenos, partindo da ideia de que estes são altamente dependentes da ação simultânea de múltiplas causas, da heterogeneidade causal, e que sofrem a forte influência do contexto. Essa é a perspectiva assumida pela Análise Comparativa Qualitativa, mais conhecida pela sigla QCA (*Qualitative Comparative Analysis*). A QCA possibilita visualizar grande número de casos a partir de uma noção configuracional. As ferramentas relacionadas a essa metodologia permitem a articulação das variáveis pertinentes a cada mecanismo causal como atributos diretamente associados ao contexto da *Apropriação*.

A tese está estruturada em sete capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo inicia com uma rápida discussão sobre o poder de agenda do chefe do Executivo e

⁵ Trata-se de uma metodologia específica cuja ideia principal é gerar teorias sobre os fenômenos sociais a partir do desenvolvimento e da compreensão derivadas da análise sistemática de dados (GLASER; STRAUSS, 1967; CORBIN; STRAUSS, 2008).

algumas controvérsias em torno do tratamento dado a essa questão. Com o intuito de buscar a elaboração do quadro teórico da pesquisa, estruturou-se um levantamento sobre a literatura com base em três eixos analíticos. O primeiro aborda a literatura na dimensão do *conteúdo substantivo e da origem da agenda*, por meio da qual serão investigadas as fontes da *Apropriação*, ou seja, a forma como os projetos do Legislativo surgem e se desenvolvem, e o vínculo estabelecido por esse tipo de trabalho com autores e relatores dessas proposições. Em seguida, o outro eixo analítico de revisão teórica levará em conta a dimensão da *percepção e captação dos projetos conduzidos pelo Congresso*. Será analisado o que a literatura traz a respeito das formas pelas quais as instituições legislativas lidam com os milhares de projetos que tramitam paralelamente e como ela pode auxiliar na percepção daquilo que é mais relevante sob o ponto de vista das lideranças partidárias e do governo. Por fim, o terceiro eixo analítico procura reunir elementos que evidenciem o *uso estratégico* de diferentes alternativas que o Executivo se vale para aprovar sua agenda. A partir dos trabalhos e pesquisas revisados por meio desses dessas três dimensões, foi estruturado um quadro teórico para a *Apropriação*.

O segundo capítulo foi dedicado ao detalhamento dos procedimentos adotados para a seleção dos casos, talvez uma das etapas mais complexas desta tese, e a apresentação de análises preliminares a partir das ocorrências de *Apropriação* que foram detectadas. Os resultados desta seleção demonstraram ser bastante promissores, com a captação inicial de 228 proposições que apresentaram, no todo, ou em parte, influências de *Apropriação*, entre 1995 e 2010.

A partir da elaboração do quadro teórico inicial e da coleta inicial de dados, no capítulo 3 iniciou-se o delineamento do modelo analítico por meio do qual foram trabalhadas as ocorrências do fenômeno. Nesse capítulo, foram trabalhados os fundamentos metodológicos para definir os termos da causalidade da *Apropriação* e sobre a melhor forma de estipular os efeitos do fenômeno. Os elementos da teoria organizados no capítulo 1, bem como novos argumentos teóricos, serviram de base para que fossem conceituados e definidos os mecanismos causais, bem como estabelecida a tipologia adequada para determinar os tipos de *Apropriação*, calcada em categorias representadas em duas grandes famílias: *Apropriação por Agenda Positiva* e *Apropriação por Controle de Risco*. Nesse capítulo também estão apresentadas as variáveis vinculadas a cada tipo de mecanismo, demonstrando a forma da coleta e o tratamento dos dados, chegando, ao final, ao modelo completo de análise. Ao final do capítulo apresenta-se uma breve discussão sobre a pertinência do uso de modelos de

agenda setting, de modo a reforçar a decisão da pesquisa na busca de um modelo analítico próprio.

O capítulo 4 destinou-se à descrição e ao estudo do *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), como ferramenta para realizar a aplicação e um estudo comparado das variáveis e dos dados formatados no âmbito do modelo de análise construído pelo pesquisador. Fica claro que a QCA lida bem com a equifinalidade e a complexidade causal, características do fenômeno em estudo que foram evidenciadas pela análise preliminar das variáveis e pela expectativa gerada com a combinação entre os mecanismos causais.

O capítulo 5 dedicou-se à aplicação do QCA ao modelo de análise da *Apropriação*. Foram analisados os resultados oferecidos pelas configurações das variáveis pertencentes a cada mecanismo causal, bem como investigadas todas as categorias da tipologia proposta. Nessa fase, foram descritos alguns casos para ilustrar os resultados, cada qual apresentando uma relação específica entre as variáveis ofereceu. Cada resultado indicou uma manifestação diferente da interação entre os mecanismos causais, ou seja, uma forma específica pela qual eles foram acionados para configurar um tipo de *Apropriação*, materializando as relações de causa e efeito. Também nesse capítulo foram refinados os resultados agregados inicialmente postos no capítulo 2, por meio dos quais se observaram evidências de que a *Apropriação* representaria não apenas mais uma estratégia do Executivo para alcançar a governabilidade, mas, também no sentido de robustecê-la.

O capítulo 6 foi reservado para apresentar vários achados da pesquisa que foram encontrados ao longo do processo de seleção dos casos e tratamento dos dados, aspectos que não puderam ser incorporados diretamente pela análise configuracional ou pelo modelo analítico. São primeiramente analisados duas tipologias adicionais de *Apropriação*, relacionadas aos casos do uso do veto como passo para a realização do fenômeno e o que o pesquisador denominou *Apropriações Sequenciais*, pelas quais o governo realiza a *Apropriação* utilizando-se de mais de uma proposição legislativa para aprovar uma matéria do seu interesse. Nesse capítulo, também abre-se espaço para tratar dos exemplos dos reajustes do salário mínimo e das aposentadorias da Previdência, pelos quais foi possível observar a *Apropriação* como fenômeno recorrente e fator importante para explicar evolução legislativa nessas políticas, de forma geral consideradas como monopólio da agenda do Executivo.

Por fim, temos o capítulo com as conclusões da pesquisa onde, além da síntese crítica dos principais achados empíricos e teóricos, apontam-se as limitações do estudo realizado e perspectivas quanto a futuras agendas de pesquisa.

1

A PROCURA POR REFERENCIAIS TEÓRICOS

Quando o assunto é comportamento humano, em outras palavras, é difícil imaginar alguma coisa que os cientistas sociais possam descobrir que não soe óbvio para uma pessoa perspicaz, por mais que tenha sido difícil descobri-la. (...) O que não é óbvio, porém, é como todas essas coisas “óbvias” se combinam.

Trecho do livro *Tudo é óbvio: desde que você saiba a resposta*, de Duncan J. Watts

A existência da *Apropriação* incentiva a exploração da dinâmica da relação entre Legislativo e Executivo pelo prisma do processo legislativo inicialmente movido pelos parlamentares, que também investem na atividade de produção de leis para a construção e o desenvolvimento de suas carreiras políticas. Desse modo, a *Apropriação* abre espaço para a discussão sobre o papel dos congressistas na elaboração de uma agenda legislativa que traga vantagens aos objetivos do governo, como se cada proposição representasse um investimento importante do parlamentar para elevar seu capital político⁶, e que fosse a tal ponto elaborada que tivesse condições de chamar a atenção de outro ator político, muito mais poderoso e com extensa capacidade de articulação, o Executivo.

Silva e Araújo (2010a) iniciaram sua pesquisa tendo em vista a observação de vários casos de projetos do Executivo cujo texto, no todo ou em parte, representavam abordagens sobre um mesmo objeto de política, sobre uma mesma agenda específica, podendo ter aproximações mais ou menos relevantes quando se comparavam os textos. Em alguns casos, ocorreram, inclusive, cópias literais dos projetos em tramitação no Congresso.

⁶ Expressão consagrada por Pierre Bourdier (1989, p. 187), ela faz referência ao fato de que alguns indivíduos sejam reconhecidos socialmente do que outros, e que, portanto, podem ser aceitos como atores capazes de agir politicamente.

Desse modo, com base em entrevistas com técnicos que trabalham no Legislativo, conseguiram reunir uma amostra de vinte casos que compartilhavam, de forma consistente, características parecidas, ou seja, de textos originados em propostas de parlamentares que foram muito ou razoavelmente aproveitados pelo Executivo nas suas próprias proposições, entre projetos e lei e medidas provisórias.

Chama a atenção que apenas nos vinte casos descritos pelos referidos autores já se percebia uma interessante variedade de instrumentos, de graus de prioridade, de situações, tipos de agendas e de relações inter-partidárias que envolveram o fenômeno.

A abordagem seguida pelos autores tinha uma preocupação basicamente vinculada ao grau que a *Apropriação* havia ocorrido (se cópia literal, compartilhamento das mesmas ideias ou oposição ao texto do parlamentar) e se havia ocorrido alguma participação do(s) parlamentar(es) no processo, indicando uma série de possíveis variáveis a serem coletadas⁷. É interessante observar que os autores optaram, então, por delinear seu trabalho partindo da ótica do parlamentar, isto é, se o fenômeno lhe havia conferido oportunidades de ganhos políticos ou não.

Esta tese propõe-se a avançar acerca da *Apropriação*, no sentido de avaliar esse fenômeno com o enfoque sobre quem o pratica, ou seja, do Poder Executivo. Dessa forma, é importante deixar claro que o trabalho de Silva e Araújo (2010a) serviu apenas como ponto de partida da pesquisa. O esforço, agora, além da identificação o mais fidedigna possível das ocorrências de *Apropriação*, inclui a construção de um quadro teórico que ofereça fundamentos ao fenômeno.

O que se pretende agora é, de forma ampla e evidentemente nos limites de um trabalho realizado apenas por um pesquisador, descrever e explicar a *Apropriação*. Certamente, o estudo desse fenômeno ainda não estará esgotado com esta tese. Cabe perceber, também, que, como se trata de uma pesquisa ligada a um objeto de estudo recentemente observado na literatura brasileira de Ciência Política, não há indicações teóricas ainda formuladas diretamente sobre o tema.

Certamente, o primeiro passo é buscar no poder de agenda do chefe do Executivo as primeiras referências para rastrear as possíveis bases da *Apropriação*.

⁷ Silva e Araújo (2010a) apenas coletaram dados para a construção do que eles denominaram “índice de *Apropriação*”, construído especialmente para saber o impacto da *Apropriação* na relação do Executivo com o parlamentar (autor ou relator) que estava especialmente vinculado às matérias. Esse trabalho em coautoria sobre o índice de *Apropriação* não teve prosseguimento até o momento.

1.1 Poder de agenda: um breve panorama

Para melhor entender o funcionamento do sistema político brasileiro, é essencial que se conheçam as especificidades da atuação do Poder Executivo dentro do processo de tomada de decisão, e, mais especificamente, o seu poder de agenda.

O poder de agenda, consideradas as relações com o Legislativo, é a capacidade de determinar quais as propostas que serão consideradas pelo Congresso Nacional e, mais importante, quando elas serão analisadas. Uma das principais evidências desse poder está na atribuição legiferante concedida pelas constituições aos chefes do Poder Executivo.

Na literatura comparada, os primeiros trabalhos de Shugart e Carey (1992), que avaliaram vários países acerca dos poderes presidenciais, já demonstravam a situação brasileira de forma destacada, conforme a Figura 2, a seguir:

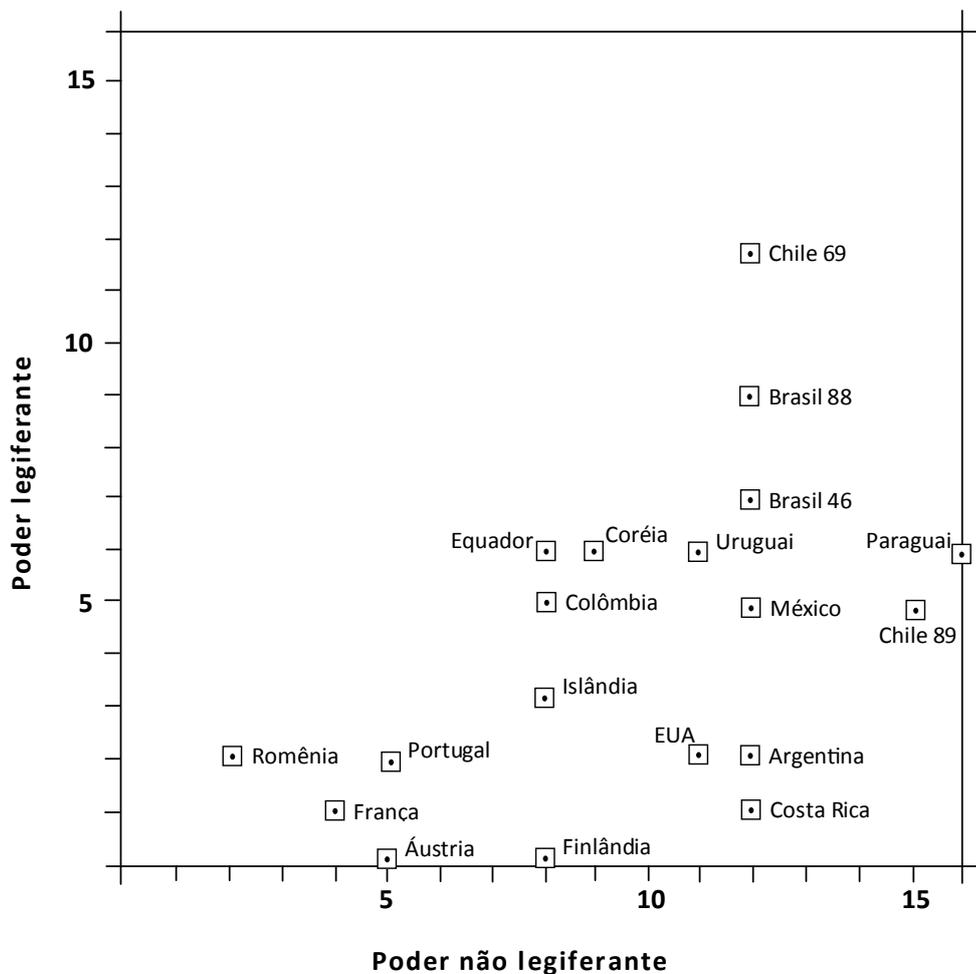


Figura 2 - Poderes dos presidentes eleitos pelo voto popular

Fonte: Adaptado de Shugart e Carey (1992, p. 156)

Os citados autores avaliaram os poderes presidenciais por meio de dois índices. O primeiro registra os poderes legiferantes (veto total ou parcial, poder exclusivo de iniciativa de leis, poder de decreto, grau de controle do orçamento e proposição de referendo) e, o segundo, os poderes não legiferantes (grau de liberdade para compor o ministério/gabinete, bem como para dispensar qualquer membro do ministério/gabinete, poder do Legislativo de autorização ou censura sobre a composição do ministério/gabinete e existência de poder do Presidente de dissolver o Parlamento). Com base nessa classificação, o chefe do Executivo brasileiro pós-Constituição de 1988 enquadrou-se entre os mais poderosos do mundo.

A partir desses autores, vários outros estudos comparativos foram realizados (MAINWARING; SHUGART, 1997; COX; MORGENSTERN, 2001; ALEMÁN; TSEBELIS, 2002) como complementação das pesquisas comparadas entre os sistemas de governo, especialmente o presidencialismo latino-americano, marcadamente favorável aos Presidentes, pelo menos no que diz respeito aos poderes formais atribuídos pelas cartas constitucionais. Algumas dessas pesquisas também apontam a tendência reativa do Poder Legislativo desses países, colaborando para evidenciar a existência de um Executivo forte.

Figueiredo e Limongi (1999) e Amorim Neto (2007) registram que, no Brasil, tamanhos recursos de poder nas mãos do Poder Executivo têm componentes históricos. Ao mesmo tempo em que a Constituição de 1988 devolveu ao Legislativo poderes que lhe foram subtraídos durante o período militar, também ratificou alguns dos privilégios obtidos pelo Executivo ao longo desse mesmo período, que se converteram em considerável preponderância desse poder no que se refere ao processo legislativo.

A percepção é a de que, embora o princípio da separação de poderes previsto no regime presidencialista almejasse, em sua essência, uma prática de freios e contrapesos, o poder de agenda detido pelo Presidente da República acabou limitando a ação do Legislativo e permitindo ao Executivo exercer um grande controle sobre a agenda legislativa. Que poderes são esses?

Segundo Figueiredo e Limongi (1999), o poder de agenda do Executivo brasileiro está fundamentado nas prerrogativas de poder das Mesas Diretoras e lideranças partidárias no Congresso, conhecido pelo processo de centralização decisório e nos poderes legislativos atribuídos ao Executivo.

Com relação à centralização decisória dentro do Congresso, existe uma forte vinculação teórica com a noção de as instituições legislativas deveriam promover estabilidade e redução de incertezas ao processo legislativo, dada à multiplicidade e heterogeneidade de

interesses manifestados pelos parlamentares. Tal centralização nas mãos dos líderes partidários e das Mesas diretoras das Casas Legislativas seria, então, uma reação natural a uma tendência individualista dos políticos, induzindo a cooperação, melhorando a coordenação e estabelecendo racionalidade ao processo legislativo. Os mecanismos da centralização garantem maior grau de liberdade aos líderes, ao mesmo tempo em que impõem controles e restrições às atividades dos parlamentares.

A centralização decisória está amplamente calcada em assegurar a organização dos trabalhos com base na proporcionalidade dos partidos. Estariam nos partidos políticos os verdadeiros eixos de poder dentro do Legislativo. Aos líderes partidários cabe, entre outros papéis que assegurariam a força centrípeta dos partidos: controlar o fluxo dos trabalhos legislativos, indicar os membros do partido para participar das comissões temáticas, neutralizando ou direcionando os trabalhos nelas conduzidos, podendo, nesse sentido, deslocar as decisões para o Plenário das Casas; e requerer e votar urgência para discussão e votação de matérias, de acordo com os regimentos internos da Câmara e do Senado, retirando-as das comissões e forçando a manifestação do Plenário. Se o Executivo forma uma coalizão de partidos de apoio consistente, maior poder de centralização decisória vai dispor dentro do Congresso.

Acerca da formação da coalizão, é fundamental reconhecer a importância da faculdade de nomear e demitir os ministros de Estado atribuída ao chefe do Executivo. Essa prerrogativa permite que a distribuição de postos ministeriais seja utilizada como barganha por apoio parlamentar e, assim, torna possível que o Presidente robusteça a sua base de sustentação no governo. De acordo com Amorim Neto (2007), essa atribuição apresenta duas dimensões: uma regional, que está relacionada à convivência com as unidades da Federação; outra, partidária, que determina a relação com o Congresso. Interessa nesta pesquisa a dimensão partidária, pois trata-se de um dos principais instrumentos para construir maiorias no Congresso. Com a distribuição de cargos e postos, há a partilha de poder e abrem-se possibilidades concretas de benefícios políticos aos partidos que se dispõem a formar a coalizão de apoio ao governo. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Congresso, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda de benefícios aqueles que não apoiarem a coalizão. Nesses termos, observa-se que a faculdade de nomear e demitir já garante ao Executivo um enorme poder de influência dentro do Legislativo para aprovar suas propostas.

Relativamente aos poderes legislativos em senso estrito, a Constituição de 1988 garantiu uma série de prerrogativas ao chefe do Executivo brasileiro. A Presidência da República detém a prerrogativa exclusiva na iniciativa de propostas em determinadas áreas, destacando-se as matérias orçamentárias e as relacionadas à organização da máquina governamental. Nessas matérias, a participação dos legisladores limita-se à possibilidade de apresentar emendas aos projetos apresentados pelo Executivo e, ainda assim, com grandes restrições. Cabe lembrar que o Congresso não pode autorizar despesas que excedam as receitas orçamentárias. Diante dessas circunstâncias, o Presidente acaba possuindo um poder de barganha assimétrico em relação aos parlamentares individuais (SANTOS, 2002), uma vez que, além da iniciativa exclusiva nesse campo, possui o controle completo de todo o processo orçamentário, da possibilidade de veto às emendas aprovadas no Congresso, bem como, na fase de execução, tem o poder discricionário de decidir quando e quais emendas de parlamentares são executadas. O que acontece, nesse caso, é a troca de apoio político dos partidos por políticas distributivistas, por meio da referida execução de emendas orçamentárias. (PEREIRA; MUELLER, 2002).

A Constituição também contempla o Presidente com a possibilidade de pedir urgência na apreciação de seus projetos, bem como a de editar medidas provisórias com força de lei imediatamente à sua apresentação.

Quanto à questão da urgência, o § 1º do art. 64 da Constituição estabelece que o Presidente da República possa solicitá-la na apreciação das matérias de sua iniciativa. O prazo estabelecido para tal apreciação é de 45 dias em cada uma das Casas, e, caso isso não seja cumprido, a matéria passa a sobrestar todas as demais deliberações legislativas da Casa na qual se encontra, exceto daquelas que tenham prazo constitucional determinado. Além disso, essa solicitação de urgência não é submetida à votação do plenário, incrementando a capacidade do Executivo impor a apreciação de suas matérias.

Além disso, existem os mecanismos internos das Casas Legislativas, tais como os os requerimentos de urgência previstos nos termos regimentais a pedido das lideranças. Embora os pedidos de urgência exijam aprovação de maioria no plenário, tem-se observado nos últimos anos uma tendência à substituição da urgência constitucional por este tipo de solicitação nos processos advindos do Executivo.

O que importa em qualquer tipo de pedido de urgência é que, ao estabelecer prazo para a aprovação de seus projetos, o Executivo acaba alterando o fluxo Legislativo normal da matéria. Ao solicitar a urgência, os projetos são rapidamente enviados ao plenário e, com isso,

diminui-se o tempo de discussão da matéria, independente de sua complexidade, o que, também, acaba diminuindo o espaço para Legislativo votar seus próprios projetos (SANTOS, 2006).

A questão das medidas provisórias (MPs) reforça de maneira mais contundente a questão da urgência. Figueiredo e Limongi (1999) fazem um paralelo desse recurso com os decretos-leis do período militar. A possibilidade de edição desses decretos foi concedida ao Presidente com a Constituição de 1967 e, assim como as medidas provisórias, esse recurso só deveria ser utilizado em casos de urgência e relevância. Entretanto, os decretos-leis só podiam versar sobre temas definidos - segurança nacional e finanças públicas, fundamentalmente - e, no caso da não apreciação pelo Congresso Nacional, eram automaticamente aprovados por decurso de prazo. No caso das MPs, existem aspectos que importam ressaltar⁸:

- 1) são proposições apresentadas de forma unilateral pela Presidência da República, com base nos pressupostos da relevância e da urgência, e têm força de lei, com efeitos imediatos;
- 2) vigoram por sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta, prazo após o qual, se as Casas do Congresso Nacional não as converterem em lei, perdem a eficácia;
- 3) além do curto prazo de avaliação, o rito de discussão das MPs é sumaríssimo, baseado, hoje, essencialmente nos trabalhos da comissão mista formada por deputados e senadores⁹;
- 4) existem algumas restrições constitucionais sobre os temas que podem ser abordados em MPs, vedando-se atos sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil, leis orçamentárias e temas reservados a lei complementar, entre outros.

Postas essas características (e a realidade confirma) as MPs são, sem dúvida, a forma mais eficaz para que o Executivo legisle e converta suas propostas em leis.

⁸ Conforme o art. 62 da Constituição Federal.

⁹ Note-se, nesse ponto, que o contexto que vigorava entre 2001 e 2012 era a atribuição do papel de relator em cada Casa Legislativa, demarcando bem o processo de discussão de forma bicameral. A comissão mista prevista na Constituição não funcionava, na prática. No entanto, com a recente determinação do Supremo Tribunal Federal para a obrigatoriedade do funcionamento da comissão mista na apreciação das MPs, mudou-se esse panorama, não se alterando, pelo menos *a priori*, a importância atribuída pelo Executivo no uso desse instrumento. Mudam-se, talvez, as estratégias de colocação dessas proposições.

Como enfatizam vários autores, aponta-se que, no período entre 1989 e 2000, 86% das leis sancionadas teve origem no Executivo, percentual próximo ao verificado no regime militar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Essas informações sobre o processo legislativo, citadas em vários trabalhos (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 65; AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 664; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005, p. 403; AMORIM NETO, 2006, p. 130), mostram o Executivo como “principal legislador de *jure e de facto*” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 41). Além disso, como reforçam Figueiredo e Limongi (2006), a taxa de sucesso do Executivo¹⁰, no mesmo período, apresentou o patamar de 72,7%.

São números impressionantes, mas que, com base na descrição de tantas ferramentas à disposição do Executivo, talvez pudessem ser ainda maiores. Dessa forma, vale ressaltar que, mesmo que a Constituição e os regimentos do Congresso assegurem tantos privilégios ao Poder Executivo, este não consegue aprovar suas proposições de maneira alheia à vontade do Legislativo. Como muitos autores defendem, o sucesso do governo deve-se, sobretudo, ao apoio dos partidos que constituem a base do governo e à habilidade do governante em coordenar essa base (LIMONGI, 2006; RENNÓ, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009). Se for verdade que os moldes institucionais do presidencialismo brasileiro não colocam o Congresso como um obstáculo intransponível para o Executivo, por outro lado, também é verdade que essas prerrogativas não asseguram um apoio incondicional da coalizão do governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Posto nesses termos, cabe avaliar algumas nuances que passam despercebidas. Em primeiro lugar, o chamado índice de dominância do Executivo, ou seja, a razão medida entre quantidade de leis que tiveram origem a partir de iniciativas do Executivo é fortemente influenciado pelo tipo de matérias que estão sendo apresentadas.

Araújo e Silva (2012) comentam que o elevado índice de dominância da agenda tem algumas explicações facilmente percebidas com base nas restrições impostas pelo poder de iniciativa exclusiva. Existem temas importantes cuja apresentação da proposta legislativa é privativa do Presidente da República, como a que diz respeito à gestão da máquina do governo federal (cargos, funções e organização administrativa) e dos territórios, às Forças Armadas e à organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, além das leis de natureza orçamentária. Há, também, grande quantidade de projetos de lei de autoria do Executivo que se referem à atualização periódica do conjunto normativo ligado à organização

¹⁰ Razão percentual entre o número de projetos aprovados e convertidos em lei e o número total de projetos apresentados no Congresso Nacional.

governamental em senso estrito, como, por exemplo, as leis que lidam com as carreiras dos servidores públicos federais e à estrutura dos órgãos públicos, entre outros assuntos. Os temas abrangidos pelo campo de exclusividade do Executivo, por si só, são responsáveis por uma “capacidade” legislativa vigorosa.

Os referidos autores realizaram levantamento entre 2003 e 2010 de todos os projetos de lei de autoria do Presidente da República e medidas provisórias com temas que não constituíam iniciativa exclusiva. Focando-se as leis produzidas, os autores observaram que mais que 42% delas referem-se a atos normativos pontuais que tratam sobre créditos orçamentários e outras autorizações específicas. Tal quadro revela que a força legislativa do Executivo, marcada pelo caráter administrativo, não necessariamente indica “capacidade legislativa”, ou seja, habilidade de criar novas agendas, mobilizar discussões e aprovar projetos. Essa capacidade deve ser devidamente medida nos temas de legislação cuja iniciativa formal de propostas é compartilhada entre Executivo e parlamentares.

Desse modo, mesmo levando-se em conta que as prerrogativas constitucionais abrem possibilidade para farta produção legislativa oriunda do Presidente, ainda resta uma grande lista de assuntos que podem ser tratados concomitantemente pelo Legislativo e pelo Executivo. Mais de 48% das proposições do Executivo apresentadas entre 2003 e 2010 estavam compreendidas nos assuntos trabalhados por ambos os Poderes da República, no que se refere à iniciativa (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Além disso, existem aspectos ignorados nas estatísticas apresentadas e fartamente divulgadas sobre índice de dominância e índice de sucesso do Executivo, principalmente no que concerne ao processo legislativo bicameral. Primeiramente, existem vários fatores ignorados, tais como: (i) o tempo de tramitação em cada Casa Legislativa; (ii) o grau de modificação dos projetos que redundaram na aprovação de lei, o que implica levar em consideração a participação de emendas de parlamentares no texto final e a geração de substitutivos em cada Casa Legislativa; (iii) as rodadas de tramitação sobre eventuais ajustes realizados pelo Senado, que provocam o retorno das proposições à Câmara; (iv) o uso de estratégias mistas pelo Executivo, que, em alguns casos, apresenta mais de uma proposição para conseguir a aprovação da agenda pretendida; bem como (v) eventuais correções de rumo envidado pelo Executivo por meio dos vetos (VILAROUCA, 2008; ARAÚJO; SILVA, 2012).

Esses aspectos impõem desafios acerca das estatísticas divulgadas acerca das taxas de dominância e de sucesso do Executivo. Vilarouca (2008, p.10) avaliou projetos que exigiam quórum maior do que maioria relativa, ou seja, projetos de lei complementar, e

verificou que a taxa de sucesso do Executivo, por exemplo, cai para 64%, implicando uma componente de maior complexidade para se atingir a aprovação. Ademais, o mesmo autor realizou um exercício de verificação dessa taxa de sucesso conforme a área temática no período entre 1995 e 2006 e encontrou resultados muito interessantes: 85% para temas de agenda econômica, 59% em temas de agenda administrativa, 36% para a área social e 25% na área política (VILAROUCA, 2008, p. 22).

Nesse quadro, seria razoável pensar que as agendas conduzidas por meio de iniciativas que são realizadas tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo teriam as mesmas características das agendas de iniciativa exclusiva da Presidência da República? Parece que não.

Diniz (2005) é defensora do argumento de que a avaliação do desempenho presidencial centrada em sucesso e fracasso não forneceria os instrumentos analíticos adequados, porque não contemplaria as interações entre os poderes. Segundo a autora, Executivo e Legislativo operam na mesma arena legislativa, funcionando de forma articulada. Limongi e Figueiredo (2009) acrescentaram a esse debate a noção de que as agendas substantivas de políticas do Executivo e do Legislativo são complementares e não antagônicas. Seu conteúdo seria definido pelo processo político e relacionado às preferências dos atores:

A agenda que se manifesta é construída politicamente, que leva, portanto, em conta as reações do Legislativo, isto é, antecipa suas reações. Na realidade, mais do que isso, é uma agenda cuja elaboração não deixa inteiramente alheio o Poder Legislativo. Não se trata, propriamente, de uma agenda do Executivo, mas sim de uma agenda da maioria. Nesses termos, não apenas antecipa, mas incorpora a reação de parte do Legislativo. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 100)

Os referidos autores defendem que a formação e a ação da maioria demandariam coordenação entre os dois poderes e, portanto, fusão das agendas. Argumentam, no entanto, que a elaboração da agenda ocorreria no interior da coalizão de governo, ou seja, seria endógena. Inácio (2009, p. 361) ressalta, porém, que a ação de coordenação não implicaria necessariamente identidade de interesses e ausência de conflitos, indicando que a arena legislativa é decisiva para a acomodação de interesses da coalizão, “na medida em que faculta a calibragem recíproca das propostas legislativas defendidas por seus membros”. Assim, ao invés de supor conflito entre poderes, reconhece-se que eles fazem parte de um mesmo

sistema e que, ao buscarem mútua interação, podem experimentar tanto o conflito quanto a cooperação, dependendo da ocasião (DINIZ, 2005).

A necessidade de apuração cuidadosa acerca do que acontece no processo legislativo, e os diferentes resultados conquistados pelo Executivo relativamente ao tipo de agenda que é defendida pela Presidência da República, oferecem espaço para possibilidades adicionais de explicação que associem *a dominância da agenda também ao conteúdo substantivo das propostas, bem como do impacto deste sobre o uso dos recursos de poder disponíveis ao Executivo*. Assim, infere-se que também importa a maneira pela qual o Executivo elabora suas agendas de políticas, implicando não apenas ter poderes à sua disposição, mas, sobretudo saber usar as ferramentas nesse sentido para alcançar seus objetivos. Nessa perspectiva, o desempenho do Presidente seria decorrente de um jogo estratégico, no qual o resultado legislativo final seria estruturado, em grande parte, pelas escolhas feitas pelo governo (DINIZ, 2005).

Formar maiorias revela-se mais complexo do que apenas repartir cargos entre partidos ou fazer uso frequente de expedientes que dispensem maiores discussões dentro do Congresso. E quando se fala em objetivos, deve-se mencionar o conteúdo da agenda e a forma estratégica pela qual é conduzida pelo Executivo. O fenômeno da *Apropriação* abrangeria essas dimensões pouco exploradas.

1.2 Dimensões analíticas da literatura à luz das características da *Apropriação*

Embora tenha-se destacado a série de questionamentos acerca dos estudos sobre o poder de agenda e da sua relativização em termos da maior precisão acerca do conhecimento do que se passa durante o processo legislativo, é preciso tentar buscar mais elementos na literatura para construir um quadro teórico mais ajustado à *Apropriação*.

Como se trata de um fenômeno recentemente detectado, não há parâmetros teóricos diretamente estabelecidos. Desse modo, propõe-se revisar a literatura com base em um processo de rastreamento, simulando-se o lado de “quem” realiza a *Apropriação*. Pelo trabalho de Silva e Araújo (2010a), já se sabe que o fenômeno lida com uma ação formal na arena legislativa, que envolve tanto partidos da coalizão quanto partidos da oposição, bem como se manifesta por meio de diversas formas de proposição legislativa. Nesse sentido, surgem questões tais como:

- a) O que há de bom ou de pertinente que se pode considerar a partir dos projetos que tramitam no Congresso?
- b) Como é possível saber se existem projetos que podem chamar a atenção do Executivo?
- c) Com base em que elementos pode ser justificada a tomada de decisões que envolve o ato de realizar a *Apropriação*, uma vez que essa ação implica levar em consideração a ação de outros agentes políticos (de onde é possível inferir um provável viés estratégico)?
- d) Como a ação que leva à *Apropriação* interage com outras ferramentas disponíveis ao Poder Executivo para a aprovação de sua agenda?

Essas questões sugerem desdobramentos que podem ser organizados em diferentes eixos ou dimensões analíticas.

Pode-se elencar como primeira dimensão a ligação do fenômeno aqui estudado ao *conteúdo substantivo e originário da agenda*, por meio da qual se verifica a atuação dos parlamentares. Trata-se da elaboração e da condução dos trabalhos legislativos atinentes aos projetos apresentados no Congresso. Por essa dimensão, podem-se buscar na literatura respostas aos seguintes questionamentos:

- 1) Sabendo que existem projetos que chamam a atenção do Executivo, como compreender os motivos que levam congressistas a se dedicarem à função legislativa, em um ambiente político tão desfavorável a esse tipo de atuação?
- 2) Qual importância poderia ser atribuída às esferas de decisão do Congresso, especialmente as comissões temáticas, no que tange à discussão e desenvolvimento das agendas posteriormente submetidas à *Apropriação*?

Outra dimensão relevante diz respeito à *percepção e captação do projeto ou agenda conduzida pelo Congresso e considerada importante do pelo Executivo*, a ponto de essa agenda impulsionar a condução da questão de política sob a forma de uma proposição de sua iniciativa. As perguntas a seguir traduzem a visão de quem pratica a *Apropriação*, o ponto de vista de quem opera ações e toma decisões para a concepção do fenômeno:

- 3) Diante das centenas de projetos que circulam no Legislativo, juntamente com um considerável conjunto de interesses, quais seriam os instrumentos das

lideranças partidárias, e do próprio governo, para detectar projetos interessantes?

- 4) Os partidos teriam algum papel nesse processo? Teria nosso sistema partidário capacidade de exercer papel de intermediação entre interesses de parlamentares e o Executivo?
- 5) Como seria o relacionamento do governo com o parlamentar autor ou relator desses projetos: haveria uma ação de cooperação, de coparticipação, ou uma ação unilateral?

A existência da *Apropriação* revela-se um modo muito particular de ação legislativa. Assim, outro aspecto que pode ser investigado à luz da literatura é a *dimensão estratégica*. Ela diz respeito ao uso que o Executivo faz das ferramentas de que dispõe para a aprovação de sua agenda legislativa, entendida como uma das perspectivas relativas ao conjunto de condições necessárias ao exercício do poder. No caso específico, deve-se verificar a forma pela qual as pesquisas se referem ao uso estratégico desses instrumentos, levando-se em conta o grau de prioridade estabelecido pelos tomadores de decisão e o conjunto de constrangimentos impostos pelo contexto político aos governos no momento de apresentação de suas propostas legislativas. Nesse sentido, podem-se apresentar os seguintes questionamentos:

- 6) Como as pesquisas têm tratado a maneira pela qual o Executivo utiliza os instrumentos institucionais (formais e informais) de que dispõe para aprovar sua agenda?
- 7) Sob que aspectos o uso de tais instrumentos pode ser visto como estratégico?
- 8) Quais seriam os indícios trazidos pela literatura acerca do uso de instrumentos legislativos direta ou indiretamente relacionados à *Apropriação*? O fenômeno também teria um uso estratégico?

Mais um possível eixo analítico faz referência às perdas e ganhos dos atores políticos envolvidos no fenômeno, tanto os submetidos ao fenômeno, quanto os que participaram direta ou indiretamente do processo decisório para a concretização da *Apropriação*. Nesse ponto, podem-se levantar os seguintes questionamentos:

- 9) Haveria alguma perda para o parlamentar que tem seu projeto submetido à *Apropriação*? Haveria alguma compensação por isso?

10) Quais são os possíveis ganhos da *Apropriação* para o governo e para os atores políticos nela envolvidos?

Essas quatro dimensões de análise, assumidas como eixos para rastrear as pesquisas em Ciência Política, tratam de temas variados, mas que podem ser devidamente relacionados ao fenômeno estudado nesta tese. A proposta é saber como elas poderão ser compostas, selecionadas e estruturadas na forma de um quadro teórico capaz de nos ajudar a enxergar a realidade da *Apropriação*.

1.3 Do conteúdo substantivo e da origem da agenda

No capítulo introdutório foi mencionado que, nos estudos legislativos sobre o caso brasileiro, há muito mais destaque sobre a passividade do Parlamento. Essa visão fica evidenciada em muitos trabalhos, cujos resultados colocam a arena legislativa, isto é, a arena da produção de leis, como a menos recomendada, estrategicamente falando, no que concerne à sobrevivência eleitoral e à carreira política (PEREIRA; RENNÓ, 2001; LEONI *et al.*, 2003; PEREIRA; RENNÓ, 2007)¹¹. Além disso, a ampla cobertura dos meios de comunicação reforça essa ideia, tendendo a associar a figura dos congressistas a meros “carimbadores” das propostas do governo, na expectativa de obter ganhos políticos (SILVA; ARAÚJO, 2012).

No entanto, a observação do fenômeno da *Apropriação* implica que existem agendas formalmente colocadas por parlamentares que despertam o interesse do governo. Em muitos casos, são projetos de lei que estão vinculados direta ou indiretamente ao desenvolvimento de suas carreiras políticas, evidenciando fortes indícios de intermediação de interesses entre a sociedade organizada e o Parlamento. Assim, quais seriam os vínculos entre o projeto de lei e os objetivos dos parlamentares?

1.3.1 Fontes da *Apropriação*: os projeto dos parlamentares

Desde Mayhew (1974, p. 5-13) temos como um dos principais pressupostos o de que a atuação dos congressistas norte-americanos tem como objetivo primordial a busca de sua reeleição, com ênfase maior no alto grau de personalismo em detrimento do papel

¹¹ Pressupomos que um projeto de lei apresentado por um congressista pode ser elemento para elevação do seu prestígio. No entanto, não estamos restringindo a ação dos parlamentares a esse tipo de atividade, até porque é notória a importância da arena orçamentária no Congresso Nacional.

exercido pelo partido. Desse modo, a conexão eleitoral seria firmada muito mais por vínculos entre eleitores e políticos (voto pessoal), ao invés de eleitores com partidos.

Arnold (1991), a partir da proposta de Mayhew, também considera que o objetivo dominante na ação parlamentar consiste na busca da reeleição, embora pondere que os congressistas não dispõem de plena liberdade para atuar a favor desse objetivo. O referido autor levanta a questão de que o parlamentar individual teria duas instâncias a observar: seus interesses particulares e os interesses do partido. Na medida em que seus interesses divergissem do partido, torna-se desafiadora a elaboração de uma estratégia para conduzir sua carreira política.

No que concerne às atividades legislativas, Mayhew (1974, p. 54) identifica três tipos. A primeira delas o autor chama de *advertising*, que seria a atitude do político voltada para construir sua imagem para os eleitores, firmando uma identidade específica ligada à experiência, ao conhecimento, a virtudes pessoais como honestidade, ética e responsabilidade. A segunda atividade, designada *position taking* do candidato, remete à divulgação pública de suas ações durante o mandato, como o apoio ao presidente ou o voto sob uma matéria de certo interesse. A terceira atividade, denominada *credit claiming*, caracteriza-se por estabelecer relação entre a atuação do parlamentar e benefícios distribuídos a indivíduos, grupos de interesse e eleitores em geral de determinado distrito. No *credit claiming*, destacam-se os benefícios distribuídos por meio das atividades de *pork barrel*¹² inclusas nas medidas legislativas.

Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), ao analisarem a relação entre representantes e eleitores nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, propõem que o ajuste das decisões para satisfazerem o eleitor passa por aspectos diversos, dos quais ressaltamos a *policy responsiveness*, ou seja, a dimensão relativa ao resultado das políticas públicas propostas. Apesar de existirem algumas críticas sobre a leitura desses autores, suas inferências com relação ao voto pessoal lançaram um aspecto importante, o de que a relação individualizada com o eleitorado exige que a proposição de leis não seja um processo em si mesmo, mas, sim, que haja a percepção clara do impacto dela e, mais, a expectativa de que ela será não apenas aprovada, mas implementada.

¹² Repasse de recursos públicos para projetos que servem a interesse de um pequeno grupo de parlamentares, comumente vinculados a (pequenos) distritos que fazem parte do seu eleitorado, em detrimento de interesses sociais mais amplos.

Os trabalhos dos citados autores, mesmo sendo aplicados à experiência norte-americana, podem servir de balizamento para a realidade brasileira no tocante ao esforço parlamentar na arena de produção legislativa. Existem muitas oportunidades no processo decisório que permitem e justificam a ação individualista e eleitoralmente interessada dos parlamentares. Mas é muito importante relativizar os projetos de cada parlamentar. Várias propostas não podem ser encaixadas como distributivistas, isto é, com benefícios focalizados e custos difusos. Tal como mostram alguns trabalhos (LEMOS, 2001; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003), a dinâmica da produção legislativa no Congresso Nacional brasileiro tem características próprias, pois não apresenta tendência paroquial, especialmente no sentido tratado pela literatura norte-americana¹³. Com um ambiente de apresentação dos projetos menos afetado por esse efeito, acaba-se aplicando os efeitos de caráter distributivista a vinculações do ponto de vista das amplas corporações (servidores públicos, categorias profissionais específicas etc.), dos setores econômicos ou de grupos de interesse difusos, mas que geram possibilidades de construção positiva da imagem do parlamentar (aposentados, trabalhadores rurais etc.). Nesse sentido, torna-se mais importante a conexão eleitoral analisada por meio da intermediação dos grupos de interesse (LOHMAN, 1998, 2003).

Focando os deputados e senadores brasileiros, ainda que suas atividades no campo legiferante enfrentem constrangimentos institucionais, aqui já mencionados, um olhar atento sobre o Congresso permite identificar que muitos parlamentares apresentam projetos de leis, mas nem todos se esforçam para vê-los aprovados; muitos são relatores, mas nem todos os trabalhos dessa natureza se traduzem em melhoria ou amadurecimento dos textos inicialmente apresentados, ou mesmo chamam a atenção dos setores da sociedade (SILVA; ARAÚJO, 2013). No entanto, não se pode negligenciar a existência de parlamentares que assumem papéis relevantes em várias matérias que tramitam no Congresso Nacional, destacando-se na articulação da agenda em debate e na tradução dessa articulação em textos legais que garantem consistência política e, também, técnica¹⁴.

A existência de parlamentares com esse perfil permite verificar que, por mais generalistas que sejam os projetos de leis, o político tenta capitalizar seus esforços para transformá-los em ganhos políticos, convertendo-se em opção favorável para a renovação do seu papel representativo. Nesse caso, aplica-se perfeitamente a perspectiva de *advertising* e

¹³ Há várias restrições institucionais que asseguram leis de maior amplitude de aplicação no caso brasileiro, a maior parte delas advinda do próprio texto da Constituição Federal. Fora das leis orçamentárias, é inconstitucional legislar por lei federal, por exemplo, apenas para um estado ou um município. As leis devem ter aplicação nacional.

¹⁴ Ver as contribuições de Silva e Araújo (2013) e Araújo e Silva (2013) sobre os *agenda holders*.

position taking dos parlamentares, na ótica de Mayhew (1974), especialmente quanto à visibilidade de suas ações, e do *policy responsiveness*, de Cain, Ferjohn e Fiorina (1987), quanto ao aspecto substantivo da proposta legislativa.

Sobre a relação dos congressistas com a sociedade, é interessante notar que a percepção da contribuição do parlamentar sobre determinadas políticas, sua “rastreadibilidade” (ARNOLD, 1991), seja por meio de autoria, relatoria de projetos ou votações, muitas vezes é indecifrável para o eleitor individual, algo que não acontece com a maioria dos grupos organizados. A vantagem dos grupos manifesta-se pela sua capacidade de monitoramento durante o mandato sobre a ação dos políticos maior do que a de um conjunto de indivíduos (LOHMANN, 1998). As pressões e cobranças vindas dos grupos são mais eficazes e manifestam-se de maneira mais contínua se comparadas com as que provêm dos eleitores individuais.

Nesse sentido, muitos grupos não apenas sabe observar e avaliar o impacto, por exemplo, de uma lei em termos de custos/benefícios, mas podem intervir diretamente durante o processo decisório de modo a influenciar o conteúdo da norma. Dessa forma, *advertising*, *position taking* e *policy responsiveness* são aspectos permanentemente monitorados pelos grupos de interesse, geralmente usando-os como moeda de troca para o apoio às demandas levadas ao Congresso. Além disso, não raro, tais grupos frequentemente também tentam fazer interlocuções com o Executivo, de modo que existe um “duplo jogo”, no qual esses agentes investem no ator mais influente, mas sem desprezar o acolhimento das questões por um ou mais parlamentares.

Voltando ao parlamentar, essas questões podem ser reunidas numa espécie de “manual” de sobrevivência e evolução política do congressista sob o prisma da visibilidade de seus atos no Congresso, da capacidade de rastreamento de suas ações por parte dos interessados e dos resultados da política. Esses elementos também influenciam a atenção do Executivo sobre a produção parlamentar, motivando-o a trazê-la para compor sua própria agenda.

1.3.2 Comissões parlamentares e ganho informacional

No tocante à apresentação de projetos de lei, o caso brasileiro demonstra que os parlamentares têm plena liberdade, com baixíssimos custos políticos. Um fator relevante,

nesse particular é de que *não há evidência de um controle do partido sobre as iniciativas dos parlamentares*. Para apresentar projetos (à exceção das propostas de emenda à Constituição) não há necessidade de coletar adesões ou pedir autorização do líder partidário, basta a vontade do parlamentar. Ao contrário, o partido não altera a probabilidade de um congressista conseguir aprovar seu projeto, pois cabe a este buscar por meios dos seus atributos pessoais os fatores que determinam essa chance (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Nesse quadro, pode-se afirmar que a decisão de apresentar um projeto já é fruto do cálculo do congressista e, por si só, representa um investimento no que tange ao aumento de suas possibilidades políticas.

Que estrutura institucional legislativa seria capaz de levar os resultados dos trabalhos dos parlamentares, seja a eleitores tomados individualmente, seja a grupos de interesse? A resposta passa necessariamente pelo sistema de comissões. A organização legislativa determina a tramitação dos projetos dos congressistas pelas comissões e, por força disto, esses órgãos colegiados estruturam e permitem a ocorrência de trocas de apoio (*logrolling*) necessárias à aprovação de políticas. O sistema de comissões é o principal eixo estruturador dos trabalhos legislativos orientados pelos parlamentares. Além disso, a participação do parlamentar em certas comissões, mesmo passando pela indicação das lideranças partidárias, é determinada pelos seus interesses temáticos, aqueles em que se dedica mais e que apresenta potencial maior de expressão junto ao eleitor (SHEPSLE; WEINGAST, 1995).

Embora o caso brasileiro retrate uma realidade de comissões fracas (PEREIRA; MUELLER, 2000), ela ainda são instâncias importantes na estruturação da agenda do Legislativo¹⁵. No entanto, a realidade do sistema político brasileiro impõe às comissões um papel relevante do ponto de vista do amadurecimento da discussão das matérias. Significa dizer que a agenda do Legislativo nasce e se desenvolve a passos bem mais lentos que a agenda do Executivo, e que, em virtude disso, os debates em torno dos projetos de lei tendem a ser mais ricos, com múltiplas etapas e com chances de haver maior participação de outros setores externos ao Congresso.

¹⁵ Cabe registrar que várias leis são elaboradas, discutidas e entram em vigor sem passar pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no âmbito do chamado “poder conclusivo das comissões” (art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal). No Senado, a denominação usada é “poder terminativo”. As leis aprovadas sob esse regime tendem a ser menos complexas do que as que passam pelo plenário, mas há exceções nesse sentido. O poder conclusivo das comissões no pós-1988 é um campo em aberto nos estudos legislativos.

Esse pressuposto está muito vinculado à noção trazida por Gilligan e Krehbiel (1987) e Krehbiel (1992) de que o processo decisório no Poder Legislativo assenta-se no maior volume de informação disponível e que a instituição legislativa deve ser capaz de estimular os parlamentares a se especializarem politicamente. Os autores defendem que cabe às comissões a função da redução do ambiente de incerteza no processo de aprovação de políticas, pois elas são os fóruns mais propícios para a especialização e a disseminação da informação. Nesse sentido, toda a delegação de tarefas empreendida pelo plenário da Casa legislativa às comissões possui a função de promover a *expertise* nos trabalhos legislativos, ou seja, “são capazes de se especializar e adquirir informação a respeito dos projetos e também de decidir estrategicamente quanto desta informação será revelada ao plenário” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 61).

Nesse caso, existem oportunidades de os parlamentares ganharem a partir da disseminação da informação, tanto sobre a relação entre as alternativas de políticas, quanto ao próprio resultado das políticas. Assim, ganha relevância o papel exercido pelos relatores das matérias no âmbito das comissões. Esses são os atores políticos que tem o maior potencial de orientar as discussões dos projetos de lei. Quanto mais envolvido e interessado o relator na matéria, mais dinamismo e interlocução proporcionará ao processo e, portanto, maior “ganho informacional” ele estará oferecendo aos demais parlamentares, bem como aos setores diretamente afetados pelas medidas.

Existe outra perspectiva para o uso do chamado ganho informacional não tratada por Gilligan e Krehbiel (1987) e Krehbiel (1992). Enquanto a ênfase desses autores recai sobre a *expertise* dos parlamentares, o conteúdo dos projetos e o relacionamento entre as instâncias decisórias das Casas Legislativas, é importante ressaltar que, além disso, há um conjunto de informações que dão subsídio à tomada de decisões dos atores políticos, tais como receptividade da matéria, o conjunto de interessados, a visibilidade em relação à opinião pública, o patrocinador da proposta (partido, frente parlamentar etc.), qual é a velocidade assumida pela tramitação da proposta, e outros aspectos que sejam relevantes à compreensão do processo.

Essa dinâmica “informacional”, constituída pela especialização temática e pelo conjunto de fatores que compõe o cenário de cada tramitação, é fundamental para se estabelecerem as vinculações da proposta com o fenômeno aqui estudado. Os ganhos informacionais oferecidos pelo histórico de tramitação do projeto e pelas mudanças

substantivas na proposta fornecem subsídios para a decisão sobre os custos políticos que deverão ser atribuídos às proposições do governo originárias da *Apropriação*.

No entanto, quando falamos em ganhos informacionais, não estamos lidando com algumas dezenas de projetos. Os números mostram que, embora haja uma série de constrangimentos, os parlamentares ainda investem e se dedicam a apresentar projetos, o que dificilmente denotaria uma diminuição das tentativas de aproximação e de vinculação ao eleitorado¹⁶.

Desse modo, é interessante notar que, no momento da apresentação do projeto de lei, o comportamento do parlamentar apresenta viés individualista, no sentido da independência dos partidos e, em geral, também de seus pares. O esforço de cada membro do Congresso nesse processo, especialmente no que concerne às estratégias individuais para a viabilização de cada carreira, constitui-se algo semelhante ao “mercado de votos”, tal como relatado por Shepsle e Weingast (1981, 1995). Porém, como observar a relevância e a consistência de tantos projetos? Qual seria o mecanismo mais adequado para que tais projetos tivessem não apenas a atenção dos setores mais próximos de suas carreiras, mas também chamassem a atenção do governo?

1.4 Da percepção e captação de projetos conduzidos pelo Congresso

Importa saber como a literatura pode contribuir acerca da forma pela qual os projetos dos parlamentares são observados e percebidos pelo Executivo. Como foi afirmado na seção anterior, há milhares de propostas legislativas tramitando simultaneamente no Congresso, o que também justifica a dificuldade do Legislativo em consolidar de forma coordenada seus interesses coletivos.

Provavelmente, existem diferentes caminhos que o governo utiliza para realizar a seleção de propostas tendo em vista tomá-las como referência de suas próprias iniciativas. Não obstante a ação dos grupos interessados em novas políticas ou em mudanças legislativas, os dados inicialmente coletados apontaram para a relevância de se descobrir, nesses processos de seleção, qual é o papel dos partidos e suas relações com o Executivo.

¹⁶ Segundo o Relatório do Senado Federal de 2009, os Senadores apresentaram 561 projetos de lei. Realizou-se pesquisa no *site* da Câmara dos Deputados e apurou-se que os parlamentares daquela casa apresentaram, no mesmo ano, 2.191 projetos de lei. Como os arquivamentos tendem a ocorrer apenas no final das legislaturas e proposições que já cumpriram a etapa das comissões não são arquivadas, reúne-se sempre um volumoso conjunto de proposições tramitando no Congresso Nacional.

1.4.1 Partidos políticos e orientação de interesses

Os políticos procuram o Congresso Nacional com uma grande variedade de propósitos, os quais são derivados da conexão eleitoral, de noções particulares do significado de boas propostas legislativas, em parte por ambição de caráter institucional, entre outras. Tal heterogeneidade de preocupações quanto aos objetivos e ao uso da autoridade legislativa é um aspecto deve ser enfrentado por qualquer processo decisório (SHEPSLE; WEINGAST, 1995). Para lidar com essa heterogeneidade, os referidos autores propuseram a linha teórica do equilíbrio induzido pelas estruturas (*structure-induced equilibrium*), ou seja, como as instituições são capazes de promover estabilidade, ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda ou ao produzir mecanismos que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros. Tal conceito remete à importância da institucionalização de regras como elemento de coordenação das ações legislativas, permitindo a realização de acordos mais críveis e longevos, e evitando repetitivas e custosas negociações a cada entrada de novo ator no processo¹⁷ (SHEPSLE; WEINGAST, 1981).

Nos Estados Unidos, boa parte desse tipo de interpretação é operada pelo sistema de comissões. No entanto, o lugar ocupado por essas instituições do Poder Legislativo brasileiro revela-se diferente da experiência norte-americana, como veremos a seguir.

O argumento de que a centralização da agenda é a reação natural a um arranjo eleitoral que tende a exacerbar o individualismo dos políticos é também frequente na literatura sobre o Legislativo brasileiro. Desse modo, para o governo, a centralização funciona como contraponto racional aos incentivos presentes na arena eleitoral. Haveria necessidade de garantir eficácia ao processo legislativo, sobretudo quando as dinâmicas eleitorais empurram para uma exacerbação da ação individualista dos deputados. No caso brasileiro, há pesquisadores que reforçam essa ideia (AVELINO, 1994; SAMUELS, 2000; MAINWARING, 2001; AMES, 2003), atribuindo aos incentivos eleitorais gerados pelo sistema proporcional de lista aberta a possibilidade de que se reduza a cooperação de deputados frente às lideranças partidárias e induzindo uma negociação direta entre deputados

¹⁷ O artigo de Shepsle e Weingast (1981) foi publicado em resposta a Tullock (1981 *apud* Shepsle e Weingast, 1981) cujo artigo prevê que o problema da “regra da maioria pura” (*pure majority rule*) poderia ser resolvido pela troca informal de favores (*logrolling*) e pelo mercado de votos (*vote-trading*). Os autores apressam-se em defender a ideia de que essas formas, ao contrário do que sugere Tullock, não melhoram, mas destroem qualquer possibilidade de equilíbrio. Assim, sugerem argumento totalmente diferente: o de que restringir o campo e o conteúdo das trocas legislativas é o caminho para se atingir um equilíbrio das decisões. E isso seria realizado por meio das instituições.

e Presidente. O individualismo fortalece a noção do mandato como propriedade do parlamentar e não do partido.

Pereira e Mueller (2000) foram incisivos ao argumentarem, por exemplo, que o baixo poder institucional das comissões no Legislativo brasileiro praticamente inviabiliza a aplicação das teorias de Shepsle e Weingast (1987) e Weingast e Marshall (1988). Na verdade, a ideia principal de Pereira e Mueller é que os poucos poderes detidos pelas comissões ainda serviriam aos interesses do Poder Executivo. Nessa linha, eles dialogam com Figueiredo e Limongi (1995, 1997, 1999, 2006) no aspecto de que a noção teórica trazida pelo *structure-induced equilibrium* seria totalmente moldada por meio da restrição das atividades dos parlamentares e pelas atribuições institucionais do Executivo e do controle do processo legislativo nas mãos dos líderes partidários.

Santos (1997, p. 471) também salienta essas razões no estudo que realizou comparando a realidade pré-64 e após a redemocratização. Para esse autor, a centralização acaba sendo necessária, nas condições atuais, pois:

[...] quanto maior a pauta de direitos parlamentares do deputado médio e menor o poder de agenda das lideranças e do presidente, menor é o grau de colaboração do primeiro com relação às proposições legislativas enviadas pelo Executivo.

Não se pode olvidar que a força dos partidos dentro do Legislativo depende do tamanho de suas bancadas, alimentadas pelo sucesso eleitoral dos parlamentares¹⁸. Esse ponto é salientado por Rhode (1991), para o qual o conceito de conexão eleitoral proposto por Mayhew (1974) foi construído com base na ideia de que os congressistas estão vinculados aos partidos ou aos incentivos eleitorais, sem, contudo, que se deixe de reconhecer que sua ligação com eleitorado se realize por meio dos partidos. Desse modo, cabe às lideranças partidárias administrarem as coligações, de tal maneira que fique assegurado o vigor do partido nos sucessivos pleitos eleitorais.

O papel dos partidos majoritários e suas lideranças é um tema muito explorado por Cox e McCubbins (1993,1995). Ao buscarem explicações sobre a organização legislativa da Câmara dos Deputados norte-americana, esses autores procuraram detalhar o papel dos partidos, introduzindo a noção de que tais eles funcionariam como cartéis legislativos. O

¹⁸ Deve-se ponderar a observação de Santos (1997) na qual o autor afirma que a natureza das coalizões realizadas no interior do Legislativo, e que dão sustentação ao governo, pode gerar situações em que o poder eleitoral de um partido não necessariamente seja proporcional à sua influência legislativa, sendo deslocado das esferas decisórias relevantes no que tange à agenda legislativa.

autores defendem que o poder de agenda nas legislaturas é quase sempre cartelizado, ou seja, desigual entre os pares, a despeito do fato de o voto ter um peso igual para todos os parlamentares. Na dinâmica partidária intracongressual, torna-se mais evidente a interação entre a estrutura institucional da Casa legislativa e os atores que ocupam os postos-chave.

Cox e McCubbins (1993, 2005), destacam que os objetivos dos congressistas são alcançados por meio da aprovação de bons projetos de lei, uma melhor colocação dentro da estrutura decisória do Legislativo, bem como da condição de participante de um partido/coalizão majoritária da Casa. Para isso, a reputação dos partidos depende significativamente dos registros de suas realizações no processo de formação e discussão de leis, partindo do pressuposto que o ato de legislar requer um esforço coletivo, tal como em uma equipe de produção, o que implica superar problemas de coordenação e cooperação.

O controle da agenda é a chave para a influência do partido majoritário sobre o processo legislativo. A teoria do cartel legislativo de Cox e McCubbins prescreve que a agenda seria cartelizada a partir das regras e procedimentos, sejam eles formais (regimentos das Casas legislativa) ou informais (por critérios estabelecidos dentro do próprio partido), e da ocupação de cargos no legislativo procurando estabelecer um monopólio coletivo sobre um recurso específico, no caso, o poder de agenda.

Nesse sentido, tais cartéis atuam na definição das políticas a serem priorizadas e debatidas e na minimização das deserções, partindo do pressuposto de que o sacrifício dos objetivos individuais de cada membro seria compensado pelos benefícios indiretos conseguidos por meio do partido. Dessa maneira, quando a disciplina partidária apresenta um custo elevado, a agenda cartelizada facilita o intercâmbio entre lideranças e demais membros do partido, diminuindo os custos políticos.

A delegação para lideranças seria uma resposta a esse problema da ação coletiva, de tal sorte que o partido majoritário, no Congresso, procura estruturar os processos legislativos, assegurando seu domínio no controle da agenda. Assim, seriam privilegiados os projetos apresentados pelos membros da maioria e, no sentido contrário, procuraria impor poder de veto sobre as propostas emanadas de partidos minoritários. No primeiro caso, o cartel estaria se valendo do seu poder de agenda “positivo”, pelo qual se observa a habilidade de levar projetos de lei até a aprovação. No segundo caso, relativamente às oposições, o cartel estaria utilizando seu poder de agenda “negativo”.

Ao buscarem o controle da agenda, os partidos procuram antecipar as preferências, realizando também um “controle negativo” sobre seus membros. Significa dizer

que, ao estabelecer claramente os limites do que é ou não passível de acomodação, proposições estranhas ao conjunto do partido seriam bloqueadas, diminuindo-se a pressão sobre como seus membros votam (COX; MCCUBBINS, 2005).

Segundo Rennó (2006), no caso brasileiro, fora do Poder Legislativo, quando da competição em eleições, os partidos não funcionam claramente como mecanismos de orientação do voto e não afetariam determinadamente a sorte eleitoral de seus membros. Essa afirmação enfreqüeceria os argumentos de Cox e McCubbins quando aplicados a nosso país, na que medida em que estes defendem seu sucesso como eixos fundamentais de orientação aos votos dos eleitores.

As dimensões contraditórias de descentralização e centralização do poder existentes no sistema político brasileiro, incentivaram Pereira e Mueller (2003) a argumentarem que os partidos políticos brasileiros são fortes na arena legislativa e simultaneamente fracos na arena eleitoral. Assim, no caso brasileiro, a relevância das instituições congressuais é dividida com a possibilidade de compor o governo, em suas diversas expressões (PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003; ALSTON; MUELLER, 2006). A partir dessa perspectiva, dentro do Legislativo, os partidos políticos passam a ser vistos como atores-chaves no processo legislativo que tem como ator principal o Executivo. Eles coordenariam a negociação pelo apoio às propostas do Executivo e influenciam o conteúdo programático dessas decisões (RENNÓ, 2006).

É justamente neste aspecto que está a grande diferença entre a realidade interpretada por Cox e McCubbins e os pesquisadores brasileiros: aqui, o eixo condutor do comportamento “cartelizado” é a participação do Executivo.

Sem ignorar a necessidade de fortalecimento partidário dentro do Congresso, o poder do cartel é garantido pelas prerrogativas presidenciais, capazes de contornar problemas, por exemplo, das comissões temáticas, por meio da urgência constitucional¹⁹ ou da aprovação da urgência regimental a pedido dos líderes. Como alertaram Alston e Mueller (2006), conceder poderes preponderantes ao Presidente como forma de estabilizar o processo decisório no Congresso pode ser um mecanismo superior ao sistema com comissões fortes ou de um partido dominante.

Além disso, como reforça Kinzo (1997), existe uma fonte de incerteza implícita ao governo em se sustentar tão somente com base nas lideranças dos líderes dos blocos.

¹⁹ Ver art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Segundo a referida autora, "em alguma oportunidade, o presidente conversou, em apenas uma semana, com nada menos que trezentos parlamentares de sua suposta base parlamentar" (KINZO, 1997, p. 27). Araújo e Silva (2012) também partilham da opinião de que existe limitação na atuação dos líderes, na medida em que esses atores, mesmo dispondo de recursos de poder significativos, nem sempre conseguem atuar com eficácia em todos os campos, especialmente no âmbito de processos em que prevalessem polêmicas suprapartidárias, a exemplo da questão federativa.

Ademais, se não existe controle prévio do partido em relação ao que o parlamentar apresenta, pode haver um processo de seleção de quais propostas poderão contar com o apoio das lideranças partidárias e receber encaminhamento especial. Entende-se que é neste ponto que Cox e McCubbins fornecem uma conexão importante com a *Apropriação*, tratando-se de garantir o controle *ex-ante* do processo de formação de leis e propiciando um caminho bem pavimentado para projetos com conteúdo consistente, bem como sinalizando para possíveis perigos e dissensões que ferem os interesses do governo.

Considera-se que, em geral, os partidos brasileiros não têm identidade programática suficiente para influenciar os projetos apresentados, que, como vimos na seção anterior, têm inicialmente uma lógica própria e particular. Por outro lado, seja por meio de uma coordenação governamental, seja por meio da dinâmica do processo legislativo, *os partidos podem exercer o papel de filtros e selecionadores*.

Como a noção do cartel legislativo brasileiro se fundamenta nas prerrogativas presidenciais e na composição da coalizão, o Executivo, além de se valer dos partidos na seleção de projetos promissores e, a partir de toda carga informacional originada deles, realizar a *Apropriação*, também pode usar esse mesmo procedimento em relação a proposições originadas de políticos de outros partidos. Assim, a *Apropriação* pode servir para *deslocar a oposição da visibilidade de obter benefícios políticos pela autoria de boas políticas*. É o poder positivo de agenda que a *Apropriação* permite realizar, que é o toque adicional que o fenômeno acrescenta à teoria do cartel na experiência brasileira.

Por outro lado, com a *Apropriação* o governo também bloqueia propostas, primeiramente da oposição (INÁCIO, 2009, p. 356):

[...] ao mesmo tempo em que revisam e modificam as propostas enviadas pelo presidente, os membros da coalizão, coordenados pelos líderes partidários, devem bloquear agendas alternativas introduzidas pelas oposições.

Da mesma forma, o Executivo pode realizar o bloqueio de propostas de parlamentares que fazem parte de sua base. O matiz interessante da *Apropriação* é que o poder negativo de agenda ocorre por meio de apresentação de proposições concorrentes, e não apenas com mecanismos de veto. Essa característica talvez tenha suas bases na própria amplitude do poder legiferante do Presidente da República no caso brasileiro.

1.4.2 A participação no governo como eixo do apoio partidário

Como se verificou, não faz sentido falar de centralização de regras sem avaliar a participação dos partidos. Limongi e Figueiredo (1998) são os autores que mais defendem a tese da interdependência entre preponderância legislativa, o padrão centralizado de trabalhos legislativos e a disciplina partidária como fator explicativo do presidencialismo de coalizão, estabelecendo-os como as suas bases institucionais.

Pereira e Rennó (2001, 2007), Pereira e Mueller (2002), Leoni, Pereira e Rennó (2003), Alston e Mueller (2005) e Amorim Neto (2006), de um modo geral, compartilham da ideia de que as instituições próprias do Legislativo têm um peso na explicação, mas são incapazes de explicar, por si só, uma dinâmica complexa como a do Congresso Nacional. No papel de chefe do Executivo, o Presidente necessita construir uma rede de competência técnica, de confiança política ou de relações com grupos sociais para implementar seu programa de governo. Por isso, antes da centralização e da disciplina, a coalizão tem de ser constituída. E para obter esse apoio dos partidos, é exigida contrapartida por meio de recursos de distribuição de poder na forma de postos e cargos (patronagem e clientelismo, para alguns pesquisadores) o que também lhes confere, importante lembrar, voz na formulação das políticas de governo.

Um dos aspectos mais relevantes é que a conjugação entre as prerrogativas do Executivo quanto aos poderes legislativos e o controle sobre esses recursos é que oferece condições ao Presidente da República de manter a estabilidade da coalizão entre os partidos que ele representa, permitindo que se implemente uma agenda de políticas e reformas. Se o Presidente não possuísse tais poderes, seria de esperar que a aprovação das propostas tivesse grande risco de incerteza.

Pereira e Mueller (2002, 2003) ponderam sobre as limitações nos mecanismos de centralização, uma vez que somente a existência das regras aparentemente é insuficiente para

explicar a influência do governo sobre a agenda legislativa. O controle, pelas regras, seria reforçado pela definição de políticas distributivas e cargos em troca de apoio às propostas acordadas entre as lideranças partidárias da base governista e o Presidente.

Já Fabiano Santos (1997, p. 469) oferece maior relevo à partilha de cargos no Executivo:

Em sistemas multipartidários, além do poder parlamentar, fonte aliás incerta de influência legislativa, é fundamental ter acesso aos cargos governamentais que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais. Daí a importância, no Brasil, de se ter acesso aos cargos do Executivo.

No caso brasileiro, a moeda comum que se presta à intermediação está em grande parte localizada na ocupação dos espaços disponíveis na estrutura administrativa, a qual pode estar sujeita a negociação inclusive com atores que formalmente não se situam nos centros de poder, mas que permanecem como cooperadores, mantendo seus nomes em relevância no partido que pertencem. Assim, há possibilidade do exercício indireto do poder pela ocupação de cargos no governo, acentuando a sobrevivência de carreiras políticas e, portanto, representando um recurso importante que também orienta a motivação de comportamentos. Segundo Zucco (2003) o peso do investimento público e do orçamento das empresas estatais no cômputo geral da economia são fundamentais para a definição do comportamento dos partidos. Quanto maior o Estado, mais os partidos tendem a buscar cargos no Executivo.

Ström (1990) apresentou uma tipificação que permite compreender o comportamento dos partidos. Nesse modelo, três tipos específicos de partidos são identificados: o orientado para votos (*vote-seeking*), o orientado para políticas (*policy-seeking*) e o orientado para cargos (*office-seeking*). É interessante notar que a orientação para cargos pode levar, posteriormente a políticas e votos, determinando, dessa maneira, o eixo que indica a atuação dos partidos nas possíveis coalizões. Portanto, a atuação mais factível dos partidos políticos seria o cargo como mecanismo para facilitar a implementação de políticas ou a implementação de políticas como objetivo para conseguir o cargo. A ocupação de cargos não está dissociada da implementação de políticas, e vice-versa²⁰.

²⁰ Entre o “cardápio” de possibilidades, por exemplo, pode estar a capacidade de investimentos de empresas estatais, cuja relevância estratégica faz com que a ocupação de cargos seja significativamente mais importante do que a eventual implementação de políticas públicas. Alternativamente, a expansão de serviços e políticas públicas, com alcance universal ou regional, potencializa a obtenção de ganhos eleitorais. Nesses casos, a implementação de políticas públicas favorece a manutenção dos cargos.

Amorim Neto (2006) ressalta que uma diferença relevante entre a experiência brasileira e a norte-americana reside no fato de que, nos EUA, os congressistas que são nomeados para formar o gabinete do governo, para poderem assumir, têm de renunciar a seu cargo parlamentar. Tal aspecto é relevante na medida em que diminui o interesse de que políticos eleitos para o Congresso em assumir posições na máquina pública. No Brasil, essa relação acontece de modo inverso. Participar do governo representa um recurso de poder valioso e frequentemente parlamentares tornam-se ministros de Estado. Além disso, como há liberdade para, a qualquer momento, retornar ao Congresso, os políticos agem estrategicamente quando miram sua reeleição no Legislativo, sabendo que pode haver elevadas possibilidades de assumir uma pasta ministerial ou posto de grande relevância no governo. No entanto, nem todos têm a mesma chance para ocupar tais cargos.

O caso brasileiro ainda permite ampliar a questão dos interesses dos atores políticos, que não se circunscreve apenas ao âmbito eleitoral ou ao acesso a cargos governamentais (SANTOS, 1997; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003), mas também ao poder exercido mediante postos de relevância dentro da própria Casa legislativa. Assim, cabe ressaltar o elo entre a colocação dentro das esferas de poder e a centralização decisória, indicando que o presidencialismo brasileiro também não pode prescindir da organização interna e do equilíbrio de poder interno aos partidos políticos.

Raile, Pereira e Power (2010) propuseram a integração da perspectiva do *pork* (utilização das emendas parlamentares como instrumento de barganha) e da distribuição de cargos ou arquitetura da coalizão (denominado pelos autores de *coalition goods*), naquilo que os autores chamaram de “equação da governabilidade”, indicando a interdependência do uso desses dois instrumentos, por meio de estratégias específicas que respondessem a fatores contextuais e temporais.

Nesse sentido, os citados autores adotam a metáfora da “caixa de ferramentas” (*presidential toolbox*) para demonstrar que há uma variação perceptível entre diferentes governos acerca do uso desses instrumentos para conseguir atingir o mesmo fim, que é a governabilidade no ambiente multipartidário. A pesquisa deixa subentendida a existência de regras que facilitam a centralização decisória, indicando que o uso dessas ferramentas é realizado estrategicamente.

O contexto até aqui abordado, qual seja, o conjunto de prerrogativas atribuídas ao Executivo, a centralização decisória dentro do Parlamento e a necessidade de formação de

maiorias com a composição de coalizões interpartidárias, leva o debate aos termos da governabilidade.

1.5 Da estratégia: operando as agendas

O tema “estratégia” pode abarcar vários aspectos do funcionamento do Executivo e do comportamento dos atores que dele fazem parte e daqueles que com ele se relacionam. Para compreender o poder presidencial, é fundamental observar com atenção os jogos estratégicos dos atores políticos e que tipo de instrumentos de negociação estão envolvidos.

Como o Legislativo ou o Executivo agirão sobre uma determinada proposta apresentada por um ou por outro, em um dado momento ou para um tema em particular, nunca é totalmente previsível, justamente porque as ações de ambos são influenciadas por uma variada de fatores (políticos, econômicos, sociais institucionais) que estabelecem contextos específicos nos quais as decisões são concluídas.

Para os propósitos da pesquisa, foram analisadas quatro perspectivas: (i) a estratégia pelas regras internas do Congresso; (ii) os padrões de estratégias padronizadas ou contingenciais; (iii) estratégias de antecipação e agendas disfarçadas; e (iv) estratégias de uso do veto presidencial. Elas serão analisadas na sequência.

1.5.1 Estratégia pelas regras interna do Congresso

Em termos de pesquisa comparada, o esforço analítico desenvolvido por Döring (1995, 2001) voltou-se ao controle da agenda e seus resultados sobre os projetos de lei nos países ocidentais. O autor estruturou, sob dois eixos de investigação, alguns parâmetros para medir a capacidade de o governo controlar a agenda. O primeiro eixo está vinculado ao controle do calendário de aprovação dos projetos de lei pelo Executivo, permitindo determinar o que será debatido em que período de tempo (*timing*). Nesse primeiro eixo, Döring destacou como parâmetros: (i) o nível de autoridade que a maioria governamental tem de fixar a agenda de plenário; (ii) os limites formais que impossibilitam prever gastos financeiros em leis ordinárias, uma espécie de direito de preferência oferecido ao Executivo (*agenda preempting*); (iii) capacidade de realocar parlamentares nas comissões; e (iv) a diminuição do debate no plenário antes da votação final para evitar a formação de discensões.

O segundo eixo de investigação diz respeito ao grau de autonomia das comissões e reúne aspectos como: (i) o nível de controle da própria agenda, indicando se a maioria pode interferir na tramitação, requerendo, por exemplo, que sejam ouvidas outras comissões acerca da matéria; (ii) se as comissões podem ser autoras de projetos de lei; (iii) o grau de autonomia no controle do cronograma de tramitação dos projetos durante os trabalhos parlamentares; e (iv) se é válido o poder conclusivo das comissões, na hipótese de alteração do projeto de lei do Executivo, ou se há restrições nesse sentido.

Döring (1995, 2001) é analítico na escolha dos parâmetros e enfatiza a importância das regras e procedimentos legislativos formais na condução do controle da agenda. Seu trabalho pode ser considerado complementar ao de Cox e McCubbins (1993, 2005), os quais dão conta da importância dessas restrições formais na elaboração das estratégias partidárias. Ademais, vários aspectos trazidos por Döring enquadram-se na experiência brasileira, na medida em que há restrição às comissões parlamentares²¹ e um grande leque de opções disponível ao governo para controlar a agenda também internamente ao Congresso. Nesse sentido, vale novamente mencionar Pereira e Mueller (2000), quando tratam da ação do Executivo sobre o trabalho das comissões, ora utilizando-as como seus agentes, ora buscando contornar suas atuações, levando as questões diretamente ao Plenário das Casas.

1.5.2 Estratégias padronizadas ou contingenciais?

Mais uma perspectiva possível acerca da estratégia de controle da agenda foi consolidado por Rennó (2006), que trata a maneira como o governo forma e administra suas maiorias. Haveria algum padrão nesse sentido?

Rennó (2006) procura investigar se o Executivo age ao largo dos interesses do Legislativo, denotando uma ação unilateral, ou se há uma comunhão de preferências entre os dois poderes, de modo a configurar uma relação de delegação do Legislativo ao Executivo relativamente à iniciativa, bem como aos custos de apresentar propostas legislativas que são do interesse de ambos. Nesse sentido, o referido autor busca na utilização das medidas

²¹ Entre as restrições às comissões parlamentares no caso brasileiro, deve-se mencionar o próprio volume de medidas provisórias (MPs) adotadas pelos Presidentes da República. As MPs moldam a definição da pauta de votações do Congresso em nível que não pode deixar de ser considerado com destaque no estudo da dinâmica das relações entre Executivo e legislativo.

provisórias algumas respostas para melhor compreender como se processa a relação entre os poderes.

A tese da usurpação teve Pessanha (1999) como um de seus principais defensores. Esse autor afirma que as medidas provisórias adotadas seriam a resposta presidencial a um sistema que não cria incentivos à governabilidade, uma vez que o aumento progressivo do grau de autonomia do Poder Executivo na produção legal retirou do Congresso sua principal responsabilidade. Essa autonomia significaria usurpação da função legislativa pelo Executivo, com a conivência do próprio Legislativo: o “controlado controla o controlador, numa inversão férrea da lógica democrática” (PESSANHA, 1999).

Com base em Amorim Neto e Tafner (2002), Rennó (2006, p. 266) afirma as medidas provisórias não significariam a tal usurpação de poder por parte do Executivo:

[...] o uso de medidas provisórias] indica sim uma relação onde o Legislativo delega ao Executivo o papel de iniciador das propostas legislativas. Ou seja, o Legislativo não abdica de seu papel no processo legislativo, mas assume uma posição onde os custos da negociação de propostas e de aprovação de projetos passam a ser incumbência do Executivo. Ainda mais, a base de apoio do presidente no Congresso participa ativamente da formulação de propostas e assume responsabilidade por garantir o apoio dos membros de seus partidos aos projetos propostos. Obviamente, o apoio só é garantido quando a proposta não vai de encontro aos interesses dos membros do Legislativo. Ou seja, trata-se de um apoio do Legislativo condicional não apenas à troca de espólios do poder, mas também ao fato do conteúdo programático da proposta satisfazer as preferências dos partidos da base de apoio ao governo.

Essa seria a tese da delegação, em que deve haver algum controle por parte de quem delega sobre a ação do agente que recebe a delegação. A partir desse pressuposto, Amorim Neto e Tafner (2002) afirmam que o Legislativo controla, sim, o uso de medidas provisórias. No entanto, esse quadro não representaria um padrão em todos os mandatos.

Rennó (2006) resgata o histórico do nosso presidencialismo desde a redemocratização, concluindo que, nos períodos de Sarney, Collor e Itamar Franco, não se poderia falar de relação Executivo-Legislativo nos moldes em que ela se deu na administração de Fernando Henrique Cardoso, defendendo que a relação de delegação somente aconteceria em períodos de menor conflito entre os poderes²².

²² É interessante notar que essa referência de Rennó (2006) aproxima a explicação da delegação legislativa com a formação dos cartéis legislativos trabalhada por Cox e McCubbins (1993, 2005), indicando que os dois fenômenos estão, na essência, ligados à formação de maiorias sólidas e administráveis.

Nesse âmbito, Pereira, Power e Rennó (2005; 2008) defenderam outro tipo de explicação, que pode ser denominada como a perspectiva “contingencial”. Os autores levantaram evidências de que o uso de medidas provisórias em um momento de conflito seria uma forma de evitar que o Congresso bloqueie a proposta do Executivo, indicando, assim, uma ação unilateral ou tentativa de usurpação do poder do Congresso. Por outro lado, o uso das medidas provisórias em um momento de cooperação entre os poderes seria sinal de que o Legislativo concorda com o Executivo. Como ressaltou Rennó (2006), quando há cooperação, as medidas provisórias funcionariam como um mecanismo de eficiência legislativa, acelerando a tramitação de propostas que são do interesse mútuo entre Executivo e Legislativo.

Embora bem construídos, os resultados alcançados por Pereira, Power e Rennó (2005; 2008) revelaram que as hipóteses levantadas nesse campo não acontecem de forma constante e padronizada, mostrando-se bastante sensíveis ao ambiente político. Os autores argumentam que o presidencialismo de coalizão oferece grande amplitude de ação para os Presidentes da República, dificultando a percepção e a previsibilidade de seus padrões de comportamento.

Por fim, mais recentemente, Rodrigues (2008), ao estudar o uso das ordens executivas (*executive orders*), que são o similar norte-americano de nossas medidas provisórias, trouxe uma nova interpretação sobre o uso desse tipo de proposição como reflexo da relação entre os poderes. Fatores exógenos como o cenário político e a opinião pública, assim como o gerenciamento da coalizão política no dia-a-dia teriam influência na direção e na intensidade com que políticas públicas são formuladas por meio de ordens executivas. O autor observou que os presidentes procuram expedir ordens executivas cujo teor esteja em harmonia com as tendências da opinião pública, de modo a evitar rejeição pelo Parlamento.

No entanto, o aspecto mais importante trazido por Rodrigues (2008) é negação da tese da usurpação e uma inversão dos polos da tese da delegação, uma vez que, para ele, as ordens executivas devem ser analisadas à luz de seu impacto na base de apoio do presidente. Neste trabalho, essa nova perspectiva será denominada “tese da coordenação”. Nesses termos, torna-se mais relevante a opção por ordens executivas quanto se percebe que há clivagens entre os congressistas acerca de determinado assunto. Assim, caberia ao Executivo observar o comportamento da maioria, para articular sua estratégia de expedir uma ordem executiva, coordenando os interesses dessa maioria e os seus, aproximando as preferências. Rodrigues

verificou que, quando não observado esse cuidado na arbitragem do Executivo, as ordens executivas incitaram comportamento de represália da parte do Congresso norte-americano.

Interessante notar que a tese da coordenação pressupõe que a determinadas agendas são próprias do Legislativo, cabendo ao Executivo entrar como árbitro e conduzir o processo para acomodar as preferências.

Deve ser percebido que não apenas os titulares do Executivo têm múltiplas possibilidades de operar suas agendas com o Legislativo, mas que a própria pauta de temas e matérias que fazem parte dos problemas nacionais é suficientemente extensa a ponto de gerar preferências e abordagens diferenciadas entre os atores políticos. Tendo em vista o método tratado por Pereira, Power e Rennó (2005, 2008) não ter avançado no detalhamento dos temas das medidas provisórias e dos projetos de lei, acredita-se que haja importante espaço para novas descobertas, evidenciando, nas características substantivas das agendas, a maneira pela qual o Executivo lida com o Legislativo.

Como se observou, a apresentação do mesmo tipo de proposições pode indicar tanto relações de cooperação como de ação unilateral (no limite, não cooperação). A variação das estratégias retratada por Rennó (2006) está em sintonia com Raile, Pereira e Power (2010), na medida em que o uso diferenciado das ferramentas contidas no *toolbox* do governo está diretamente relacionada ao ambiente complexo das relações entre Legislativo e Executivo, especialmente no tratamento de políticas a serem submetidas à aprovação do Congresso. Assim, para compreender as opções adotadas pelo governo, é pertinente procurar investigar como ocorre a formação e o gerenciamento das agendas do Executivo no que tange às suas características substantivas, bem como para o uso estratégico das instituições do processo legislativo, para além da mera afirmação de que existência das instituições solucionaria todas as questões.

1.5.3 Estratégia de antecipação

A literatura norte-americana traz também contribuições que dizem respeito à possibilidade de analisar a aprovação de uma agenda em diferentes etapas. É o caso do importante *insight* trazido por Beckmann (2010).

O citado autor enfatiza que há duas etapas na aprovação de uma agenda. A mais conhecida é a que se refere à votação no plenário, onde é testada a disciplina partidária,

verificada a receptividade da matéria e aplicadas estratégias finais para a acomodação do texto, especialmente em face do conjunto de parlamentares que representam os pontos de veto. Nessa etapa, o conjunto de ações do Executivo para influenciar o voto dos parlamentares foi denominado *end game strategies* (BECKAMNN, p. 46). Fazendo um paralelo com o caso brasileiro, os *end games* configurar-se-iam na acomodação de interesses dentro da coalizão (se for ampla) ou também com partidos da oposição por meio do oferecimento de emendas, assim como na costura eventual de acordos mais amplos de participação no governo.

No entanto, o caso norte-americano, onde o poder do Executivo em apresentar uma proposição legislativa é fortemente constrangido, incentiva perspectivas que levam em consideração ações envidadas pela Presidência numa fase de preparação da agenda, onde os líderes da coalizão são mobilizados e convencidos da importância de certas matérias, ao mesmo tempo em que são analisadas formas de anular ou desencorajar as lideranças dos outros partidos a investirem na oposição às propostas. Beckmann (2010, p.50) denomina as ações voltadas à fase anterior ao plenário *early game strategies*.

Enquanto os *end games* são centrados na capacidade de amearhar votos, as estratégias do tipo *early games* estão focadas na capacidade de convencimento e de aproximação de preferências da matéria em jogo, do seu valor substantivo. Muito do sucesso do chefe do Executivo na arena legislativa, segundo Beckman (2010), surge dessa capacidade de antecipação e de inserção de certas agendas para o escrutínio do Congresso. Observe-se que aqui a expressão “antecipação” diz respeito ao processo de negociação que antecede a decisão do Plenário, de preparação do ambiente congressional para obter maior receptividade da agenda patrocinada pela Presidência da República.

1.5.4 Estratégia das agendas disfarçadas

Outra forma de observar a estratégia de antecipação foi feita por Diniz (2005), ao avaliar o sucesso e o fracasso presidencial no Brasil. Numa visão bastante crítica e preocupada em refletir a realidade, a autora traz contribuições muito interessantes acerca da interação entre Executivo e Legislativo, pois chama a atenção para o fato de que sucesso e fracasso na aprovação da agenda presidencial não podem ser medidos apenas pela indicação do trâmite final da proposição, demonstrando que enviar projetos é parte de uma estratégia e que aprová-los nem sempre é o objetivo primordial. As aparentes vitórias ou derrotas dos presidentes devem ser analisadas também levando-se em conta esse contexto.

Diniz (2005, p. 335) parte do pressuposto de que o Executivo realiza um permanente processo de avaliação para ajustar suas propostas antes de submetê-las ao Legislativo, podendo realizar consultas diretas aos parlamentares ou ações de antecipação “com o intuito de evitar problemas com o Congresso ou para compensar os efeitos de emendas bem-sucedidas antecipando a atuação da oposição”. Assim, a autora infere que pode haver propostas que, embora não demonstrem realmente a preferência presidencial, “poderiam ter sido introduzidas intencionalmente, descaracterizando tal predileção”. Poderíamos chamar tais agendas de “agendas disfarçadas”, pois são formalmente apresentadas, mas que existem outros objetivos subjacentes e não aparentes por trás das propostas.

Acrescenta a autora que a ocorrência de processos de "consulta" e de "antecipação de ações" expõe os limites de se tomar a apresentação formal de uma proposição como sendo a preferência sincera do Presidente. No entanto, assumindo que a proposta apresentada contempla em alguma medida a preferência do Executivo, ainda assim permanece a questão de como avaliar sucesso ou fracasso presidencial.

Colocada dessa maneira, a apresentação de uma proposta ao Congresso pode ter sido tomada, segundo Diniz (2005), para passar uma determinada imagem à opinião pública ou em resposta a grupos de pressão. Acrescentaríamos como motivo adicional para a apresentação de proposições, a acomodação de interesses no interior da coalizão de governo, para funcionar como fator de distensão das relações entre o partido do chefe do Executivo e os demais.

Há casos em que uma proposição apresentada pelo Executivo tramita indefinidamente, implicando a não utilização dos poderes de agenda. Nesses casos, Diniz (2005, p. 341) ressalta que o mais interessante é saber por que tais poderes não foram utilizados e lança duas possibilidades: (i) a recusa do Legislativo em aceitar o uso desses recursos e (ii) o desinteresse do Executivo em utilizá-los, implicando seletividade entre as matérias ao demonstrar que existem algumas deles que são de pouco interesse. Favorável à segunda explicação, a referida autora acrescenta que há projetos apresentados pelo Executivo que não são prioritários ou que, em um determinado momento, também deixam de sê-lo. Seriam agendas com características de "instrumentos de negociação", matérias em que o Executivo não recorre à utilização dos recursos que agilizam a tramitação do projeto, e que são deixadas tramitar conforme o *timing* do próprio Congresso Nacional.

Diniz (2005), no entanto, também deixa claro que também podem ocorrer erros na estratégia adotada pelo governo ou no acompanhamento dos procedimentos legislativos que acabam por inviabilizar a tramitação dos seus projetos.

Assim, sucesso e fracasso poderiam ser indicados não mais pelo cômputo puro e simples das proposições do Executivo que foram apresentadas e aprovadas, mas pela verificação se a estratégia utilizada surtiu ou não o efeito desejado.

1.5.5 Estratégia de uso do veto presidencial

A pesquisa de Silva e Araújo (2010a, p. 22) descreveu um caso de ocorrência de *Apropriação* que partiu do uso do instrumento do veto como elemento desencadeador do fenômeno, na medida em que o Executivo apresentava em seguida, ou após alguns meses, proposição que compartilhava o mesmo objeto de política, porém em termos mais condizentes com as preferências do governo. Esse tipo de situação produziu uma investigação específica acerca do uso estratégico do veto não apenas como poder negativo, mas também como positivo, como gerador de agendas governamentais.

Destacaram-se duas pesquisas que apontam a influência dos chefes do Executivo sobre a agenda legislativa por meio do uso do veto.

A primeira é a de Cameron (2000), que estuda o fenômeno denominado *veto bargaining*, por meio do qual, com o veto, os presidentes também conseguem influenciar os resultados legislativos. O autor começa seu estudo com uma análise empírica de 434 vetos emitidos por presidentes dos EUA entre o início da administração Truman, em 1945, e no final do governo Bush, em 1992. Em sua análise, ele focaliza sua atenção em como as taxas de veto são afetados por governo unificados (Executivo e Legislativo dominado pelo mesmo partido) ou dividido (quando os poderes são dominados por partidos diferentes). Cameron (2000) descobre que os vetos são raros sob governos unificados. No entanto, quando o governo está dividido e a legislação em discussão é considerada importante, o autor descobre que os vetos não são eventos raros e que muitas vezes ocorrem sob a forma de um processo de barganha sequencial entre o Congresso e o presidente. Cameron também observou que os presidentes rotineiramente usam com sucesso o instrumento do veto para extrair concessões políticas.

O outro trabalho é o de Tsebelis e Alemán (2005). Os autores fazem um estudo comparado na América Latina e mostram que na maioria dos países as regras de veto tendem a dotar os Presidentes com muito mais do que poderes negativos ou poder "reativos". Elas lhes fornecem poder de agenda positiva em um estágio crucial no processo legislativo, levantando a possibilidade de alguns presidentes da região disporem da prerrogativa de fazer alterações na forma de emendas aos projetos aprovados pelo Legislativo. São os *amendatory vetoes*.

O argumento dos autores é o de que essa prerrogativa é uma espécie de poder de agenda condicional (*agenda setting condicional power*), permitindo que o Presidente introduza nova proposta que pode mitigar características indesejáveis do projeto de lei do Congresso, desde que ele carregue apoio suficiente para impedir modificação ou rejeição (TSEBELIS; ALEMÁN, 2005, p. 396).

Além de os dois trabalhos tratarem do uso do veto, o que ambos têm em comum é a questão do uso desse instrumento como barganha para se atingir um resultado mais condizente com as pretensões do Executivo. Com Cameron (2000), a barganha é realizada por meios indiretos, já que o Presidente norte-americano não tem iniciativa de lei. Esses meios informais são explicados pelo autor com base em três mecanismos causais: (i) poder de resposta antecipada; (ii) grau de incerteza gerado pelo conjunto de informações mais ou menos completo; e (iii) construção de reputação estratégica (CAMERON, 2000, p. 83). As várias configurações desses três mecanismos geram modelos explicativos sobre o *veto bargaining* e as condições de sucesso do Presidente. Por sua vez, Tsebelis e Alemán (2005) pesquisam países que detêm poderes formais de agenda, explorando outra face de um instrumento que aparentemente só tem viés de poder negativo. Como apresentam os autores, a barganha é viabilizada pelas regras constitucionais, a partir do momento em que se prevê possibilidade de o Executivo apresentar modificações no projeto aprovado pelo Congresso, ou seja, após o curso do processo legislativo. O “poder de agenda condicional”, na verdade, quer dizer “poder de agenda condicionado às propostas aprovadas pelo Congresso”.

O que esses estudam podem indicar com relação à *Apropriação*?

O trabalho de Tsebelis e Alemán (2005) não inclui o Brasil nessa possibilidade do uso do veto, justamente porque não existe essa previsão no nosso ordenamento constitucional. No entanto, a existência da *Apropriação* acaba se encaixando no esquema do poder de agenda condicional, na medida em que, em determinadas situações, o Executivo observa possibilidades importantes de não interromper determinada agenda de mudanças com o seu

veto. Dessa forma, realiza o veto, mas essa iniciativa vira um ponto de partida para o recomeço do jogo legislativo, na medida em que ele apresenta sua proposta sobre o mesmo tema, o mesmo objeto específico de política pública, e o coloca para a discussão do Congresso. Ao contrário dos países apontados por Tsebelis e Alemán²³, no Brasil, esse poder é exercido por duas prerrogativas: o veto seguido do poder de iniciativa de propostas de leis, ou de atos com força de lei na opção pela medida provisória.

É importante destacar que só os casos de *Apropriação* a partir do veto se enquadram como poder de agenda condicional, uma vez que são poucas as situações em que o Executivo se predispõe a iniciar uma nova rodada do jogo legislativo por meio da apresentação de uma proposição no lugar da que foi vetada.

Ao mesmo tempo, a *Apropriação* originada pelo veto também encontra motivações em mecanismos causais não formalmente estabelecidos em lei ou em regras, mas estabelecidos pela lógica do sistema político brasileiro, com base nos fundamentos do presidencialismo de coalizão, bem como pelas características substantivas das propostas, as quais têm a capacidade de chamar a atenção do Executivo. Nesse sentido, a *Apropriação* se aproximaria da visão de Cameron (2000), na medida em que o veto brasileiro relacionado ao fenômeno aqui estudado estaria eivado de ações estratégicas e instituições informais, ambas operando sobre um arcabouço institucional formal.

1.6 Esforço de síntese

1.6.1 A busca pela governabilidade

Nas seções anteriores, observamos que a indução pelas regras e sua operação pelos partidos proveria ordem ao funcionamento do sistema político. A centralização gerada pelos mecanismos institucionais que existem dentro do Congresso impediria a paralisia decisória, servindo de contraponto a dinâmicas institucionais tais como sistema eleitoral, federalismo e multipartidarismo, que estimulam a fragmentação de poder. Para Alston e Mueller (2006), o Presidente, mais do que os membros do Congresso, tem os interesses nacionais na sua função de utilidade, tais como crescimento econômico e desigualdade de renda. Assim, consideradas as instituições legislativas atuais, se o Presidente não possuísse

²³ Nicarágua, Venezuela, Peru, El Salvador, Bolívia, Costa Rica, México, Chile, Uruguai e Equador.

fortes poderes legislativos, esperar-se-ia encontrar comportamento mais individualista pelos congressistas e políticas menos prudentes.

Todas essas questões direcionam-se a um conceito amplamente utilizado na literatura, que é o de governabilidade. Se um dos grandes objetivos dos chefes do Executivo é o de manter suas agremiações políticas no poder, uma das garantias para que isso ocorra é a alcance da governabilidade. Castro Santos (1997) reflete sobre essa necessidade, ampliando seu escopo para os termos do Estado, desde que seja capaz de enfrentar os desafios que se impõem e os dilemas que se apresentam.

A citada autora primeiramente infere, a partir de outros pesquisadores, que a governabilidade conformaria a habilidade de um sistema político produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, englobando as características das coalizões de sustentação do governo, do processo decisório, das relações Executivo-Legislativo e do sistema partidário, assim como a capacidade de liderança e coordenação do governo. Em outros termos: a capacidade de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas na definição, implementação e sustentação das políticas públicas.

Quando se pensa na vinculação da *Apropriação* à governabilidade, inevitavelmente nos direcionamos à formulação. Novamente, Castro Santos (1997, p. 343) evidencia a questão:

A formulação bem sucedida de políticas depende, de um lado, do sucesso de a elite governamental mobilizar apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória. O bom êxito do processo de implementação exige, além de coalizões de apoio ao governo, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado.

Essas considerações são relevantes, pois, estabelecem como *locus* do fenômeno da *Apropriação* a *relação de causalidade que existe entre a formação das maiorias na fase de formulação e a aprovação das alterações legislativas*, que são os pré-requisitos para a fase da implementação, gerando, subsequentemente, governabilidade.

O que Castro Santos (1997) chama de “construção de arenas de negociação” foi relativizado por Palermo (2000), quando este autor coloca a capacidade efetiva de tomar decisões e implementá-las controlada pelo grau de concentração do poder decisório segundo

as regras vigentes. A partir do cruzamento dessas duas variáveis, podem-se adaptar os quatro enfoques interpretativos de Palermo (2000, p. 552), na forma do Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Enfoques interpretativos sobre a governabilidade

		Capacidade de tomada de decisão (ou de obter a aprovação) e de implementação	
		Baixa	Razoável
Poder Decisório	Disperso	A governabilidade está fora do alcance da estrutura institucional vigente	A governabilidade obtém-se graças à capacidade de produção negociada de decisões
	Concentrado	A governabilidade se tenta obter excluindo; se fracassa neste propósito	A governabilidade obtém-se graças à capacidade de os presidentes forçarem os outros atores a cooperar

Fonte: Palermo (2000)

Se até o final da década de 80 os termos do debate sobre o sistema político brasileiro giravam em torno do eixo da governabilidade, a qual o quadro anterior delineia com propriedade, Palermo (2000, p. 552) infere que o desenvolvimento da literatura realizou um significativo deslocamento. Segundo o referido autor:

Os termos da controvérsia mudaram. Já não se trata tanto de discutir se o Brasil é ou não governável (ele é). Trata-se de elucidar com que estrutura de poder essa governabilidade se vincula - como, e atendendo a que condições, o Brasil é governável. De forma complementar, o centro de gravidade do debate tende a mover-se do plano normativo para o descritivo - desde "o que é que se tem de mudar das regras para que as instituições funcionem" até "como é que as instituições estão funcionando".

Partindo-se pressuposto de que o sistema político brasileiro provê governabilidade, devemos então saber em que termos isso ocorre. Recorrendo ao Quadro 1, observamos que as duas perspectivas de partilha de poder são possíveis, uma vez que o Executivo pode recorrer ao uso da negociação, e isso é perfeitamente compreensível à luz da formação das coalizões e da participação de outros partidos no governo, como também pela utilização dos instrumentos de centralização, onde o governo força a cooperação²⁴.

A partir dessa ideia, para os fins do estudo em busca do lugar da *Apropriação* no nosso sistema político, vamos adotar a aprovação da agenda do Executivo como o caminho que liga o fenômeno ao alcance da governabilidade. Ressaltamos: *o fenômeno da Apropriação não expressa o espectro completo da governabilidade, mas diz respeito a uma de suas*

²⁴ Entendo que essa expressão é mais realista, uma vez que "induzir a cooperação" implica um grau de liberdade que os parlamentares não possuem diante de algumas ações do Executivo.

dimensões, a da formação das políticas. E, naturalmente, isso implica, concomitantemente, a adoção e a explicitação de outras ferramentas para compor a “equação da governabilidade”, usando a expressão de Raile *et al.* (2010).

Dessa maneira, a noção que as pesquisas deixam como reflexão é a de que não é possível o Executivo apenas fazer uso de apenas um tipo de instrumento. Ao contrário, o uso as ferramentas político-institucionais é interdependente e, como Raile *et al.* (2010) procuraram evidenciar, essa operação em regra leva em consideração o comportamento estratégico dos atores políticos. O que leva a inferir, preliminarmente, que o fenômeno da *Apropriação* ocorreria no âmbito dessas ações estratégicas, observadas, evidentemente, as limitações exploradas pela perspectiva da racionalidade limitada (SIMON, 1965).

A *Apropriação* não é uma ferramenta em si, mas é produto de um comportamento estratégico do Executivo frente aos seus aliados e opositores no Congresso. Isso implica que o processo decisório que produz o fenômeno em estudo leva em consideração um ou mais elementos que conferem governabilidade ao Executivo.

No entanto, para se conjugar o fenômeno aqui estudado com os demais instrumentos utilizados para se obter governabilidade, conforme mostrado na Figura 3, é importante sabermos como as pesquisas tratam o uso estratégico dos vários instrumentos e ações do governo. Dessa forma, considera-se importante reunir algumas considerações sobre esse tema na operação das agendas governamentais.

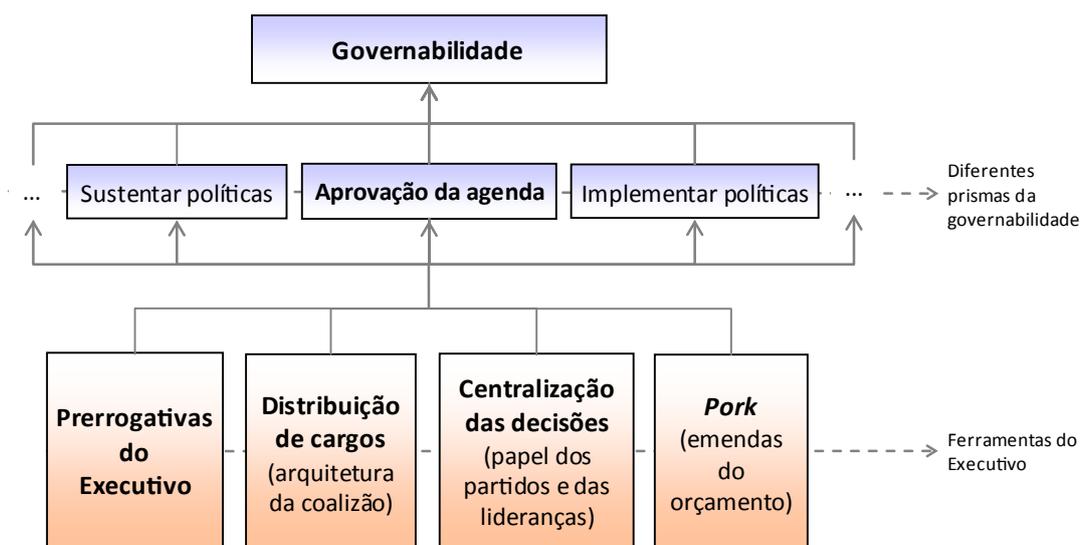


Figura 3 - Diagrama das variáveis que contribuem para a governabilidade

1.6.2 Ganhos políticos da Apropriação

Nas seções anteriores, discutiu-se que, na realidade brasileira, é possível distinguir estratégias de atuação parlamentar voltadas à produção de leis para os atores políticos alcançarem melhores posições ou manterem seu *status quo*. Por isso, pode ser assumido que, para o parlamentar, conseguir que seja reconhecida a relevância de sua participação em processos que têm um potencial real de se tornarem lei, atendendo a demanda de seus eleitores, é sempre importante.

Do ponto de vista do parlamentar, o reconhecimento de sua atuação na aprovação de uma proposta legislativa, seja como autor ou como relator, o coloca em uma posição de destaque frente aos eleitores, assim como em relação ao seu grupo partidário (coalizão governamental/oposição) ou temático (frentes parlamentares formalizadas ou grupos de interesse organizados vinculados a ele)²⁵.

Na origem, a agenda legislativa do Executivo poderia ser formulada pela burocracia e depois submetida às lideranças da coalizão (calibragem *ex-ante*). Porém, pela *Apropriação*, também pode contar com assuntos, ideias ou redação de textos de projetos de lei já em tramitação dentro do Congresso, não raro em adiantado processo de discussão e amadurecimento, tornando-os sua própria agenda (calibragem *ex-post*).

A partir da *Apropriação*, a matéria que estava abrigada por um ou mais projetos que tinham tramitação ordinária, mais morosa, sujeita a diversos constrangimentos, enfim, com chances mais remotas de aprovação, sobe de patamar, tomando forma de outro projeto, agora do Executivo, com possibilidades de maior rapidez na tramitação e também de aprovação.

É fato que os atores envolvidos possuem aspirações e preferências que justificariam também a importância do fenômeno. Indo além, a existência da *Apropriação* poderia implicar aproximação de preferências sobre o conteúdo das políticas públicas. Nesse sentido, a ocorrência do fenômeno pode proporcionar “atalhos” importantes para que o governo atinja seus objetivos²⁶, bem como ao parlamentar, na medida em que ele tem

²⁵ Em relação aos grupos de interesse é interessante observar que esses agentes têm capacidade de analisar quais canais são mais permeáveis para a introdução de suas demandas em arenas decisórias (parlamentares ou governo). Além disso, é importante notar que tais grupos não cessam suas atividades a partir do momento em que conseguem o “patrocínio” de um parlamentar para encampar seus objetivos, ou mesmo a simpatia de setores do Poder Executivo. A atuação é incessante e busca sempre o lócus mais favorável a cada momento.

²⁶ Deve-se ressaltar que os beneficiários da proposição legislativa, em geral, não se importam sob que “patrocínio” seus objetivos serão alcançados. Eleitores e, de maneira mais organizada e incisiva, os grupos de

(potencialmente) chance de tirar proveito dessa estratégia do Poder Executivo para fortalecer sua carreira política, reelegendo-se ou participando ativamente das decisões de governo.

A busca por votos, a consecução de fins programáticos e ideológicos e a procura por cargos são objetivos marcantes das democracias presidencialistas. Embora com frequência o Executivo seja tratado como ator individual, sabe-se que não é monolítico, especialmente no sistema político brasileiro, centrado na necessidade da formação de coalizão para a governabilidade, dando teor político aos vários subsistemas naturalmente criados tendo em vista a complexidade da atividade estatal. Não obstante a questão da governabilidade ser o eixo de preocupação do Governo Federal, todas suas políticas são objeto de maiores atenções e avaliações por parte da opinião pública, do eleitorado, e tal aspecto reflete-se indiretamente em quem faz parte do governo.

Com relação a esse aspecto, a figura do Presidente da República é central, pois a questão da carreira e da eleição são também instâncias-chave para a sua atuação política, assim como para os demais integrantes do governo, os quais contribuem para o sucesso do Executivo, das pastas ministeriais as quais integram e, conseqüentemente, para a relevância do respectivo partido político na partilha do poder. Dessa maneira, é possível (e factível) que o atual chefe do Executivo continue tendo pretensões futuras, seja no gerenciamento de sua própria carreira política ou do fortalecimento do seu partido²⁷.

Não obstante, compartilhamos da opinião de Amorim Neto (2006) no que tange ao curto espaço de tempo que o Presidente possui para obter resultados e realizar seus objetivos. O autor indica que esse aspecto “é forte indutor para que concentrem seus recursos e energias na implementação apressada das suas metas programáticas” (Amorim Neto, 2006, p.27).

Desse modo, julga-se que o fenômeno da *Apropriação* apresenta ligação tanto com a importância que podem ter as proposições legislativas para o desenvolvimento da carreira do parlamentar, quanto com a percepção da utilidade das políticas e da urgência do Executivo em produzir, com elas, realizações concretas. Portanto, parte-se do pressuposto de que *a Apropriação está vinculada ao alcance de resultados desejados*.

interesse buscam as instâncias decisórias que mais lhes são permeáveis. Nesta pesquisa, pressupõe-se que o Congresso é a instância que têm mais facilidade de primeiramente acolher demandas de diferentes segmentos sociais, o que não quer dizer que tais segmentos não continuem procurando setores do Executivo para acelerar de alguma forma o atendimento de seus pleitos. Nesse sentido, a *Apropriação* viria a ser útil a esses grupos.

²⁷ Nesse ponto, discordamos de Amorim Neto (2006), quando esse autor afirma que o objetivo de reeleger-se apenas se aplica ao Presidente no primeiro mandato.

Basicamente, os partidos proporcionam o respaldo parlamentar necessário e, em contrapartida, participam do governo, configurando uma coalizão com capacidade de governo. Ao mesmo tempo, tal composição traz efeitos significativos sobre a própria estrutura do Executivo. Percebe-se que, no lado do Executivo, existem duas perspectivas: a dos atores individuais que participam da administração governamental; e a do ator coletivo, o “governo”, para o qual é importante aprovar e implementar políticas, dentro de um contexto de garantia da governabilidade.

Nesse caso, como alerta Palermo (2000, p. 546) deparamo-nos com o problema da coesão:

Em tese, os ministros, designados pelo presidente mas também "representantes" de seus partidos e/ou regiões, podem expressar interesses e orientações relativamente diferentes daqueles do presidente, e dispõem de certa margem de autonomia no processo de formulação de políticas. O perigo pode ser identificado [...]: quando dentro da equipe de governo há divisões, o processo de tomada de decisões é mais lento e difícil, e os riscos de bloqueio são maiores. Talvez seja enganoso considerar simplesmente como "majoritária" a arena legislativa "autônoma" do Executivo. A este respeito, há evidência empírica [...] na qual os principais obstáculos emergem menos da relação Executivo/Legislativo, e mais dos conflitos no interior do gabinete do presidente. A autonomia do presidente encontra limites, portanto, em um arco duplo: a Presidência como tal se depara com eles no Congresso; o presidente, por sua vez, enfrenta-os dentro da própria Presidência.

Nesse caso, estão presentes as duas linhas de ação para quem faz parte do governo: o incentivo individual para se posicionar favoravelmente perante ao eleitorado (ou, com frequência, a um grupo de interesse) e ao partido político, mobilizando seus recursos para elevar o próprio capital político, e a busca de aprovação de medidas importantes para o governo, no sentido de implementar ações para faixas relevantes do eleitorado, para a permanência na base de apoio governamental. Assim, o político que já se encontra nessa posição quer permanecer nela, deseja manter seu *status quo*, e, para isso, também deve renovar seu “estoque” de capital político. Disso dependerá seu desempenho nas funções assumidas no governo, no partido ao qual pertence e dos resultados da política. Na falta de outras informações, o eleitorado julga os parlamentares governistas pelos resultados gerais (Arnold, 1991).

Desse modo, existe uma conexão entre o movimento dos partidos em minimizarem os conflitos internos e valorizarem as iniciativas individuais na condução dos

projetos de lei. O que seria inicialmente um sacrifício do parlamentar acerca dos seus objetivos individuais, numa situação em que ocorre a *Apropriação*, como comentado, poderá acelerar suas pretensões na forma de novas possibilidades de acumulação de capital político, como também premiará a agremiação partidária na coligação governamental.

Assim, a *Apropriação* pode ser vista como uma possibilidade concreta de elevação da reputação do parlamentar individual, facilitando sua reeleição, e do partido, elevando suas possibilidades de manutenção no poder. O partido ou coalizão evita deserção e a indisciplina do parlamentar “vítima” da *Apropriação*, oferecendo-lhe os recursos já mencionados, de modo a amortecer suas pretensões contrárias e, no sentido oposto, de servir de elemento catalizador para o sucesso da proposição nova do Executivo.

O cenário aqui apresentado não expressa nenhuma novidade para a realidade dos atores políticos, uma vez que todos eles trabalham para alcançar as diversas manifestações de ganho de capital político, as quais, direta ou indiretamente, podem gerar resultados positivos. Tais resultados podem ser tanto a reeleição quanto uma colocação nova nas esferas de poder (ambição progressiva ou manter-se no poder pelos canais não eleitorais tais como tornar-se ministro, diretor de estatal, presidente de partido, etc).

Dependendo dos atores, o ganho de capital político expressa-se de maneira um pouco diferenciada. Por exemplo, para quem participa diretamente na “máquina do governo” interessa fortemente o bom desempenho na forma de implementação de políticas que também gerem impactos positivos na sociedade. Já para quem está no parlamento, esse interesse é indireto, restando as opções favoráveis oferecidas pelo Executivo como premiação a atitudes cooperativas.

A novidade é a inserção do fenômeno da *Apropriação* como catalizador dessa dinâmica. Para quem é da base de apoio, ter um projeto sujeito à *Apropriação* é fator de ganho político adicional. Para ministros e lideranças partidárias, entre outros, descobrir novas agendas, preliminarmente submetidas ao Congresso, gera ganho informacional e menores custos de tramitação para as propostas apresentadas pelo governo. Para o parlamentar da oposição, os ganhos são de menor escala²⁸ e dependem da forma como se articulam com os beneficiários das propostas.

²⁸ Esses, por exemplo, não têm acesso a cargos e os direcionamentos relativos às emendas parlamentares também permanecem mais restritos.

Entretanto, é preciso dizer, se as propostas apresentarem níveis de divergência, apenas os interesses individuais de quem está no governo, bem como os institucionais, pela via da formulação e da implementação de políticas serão satisfeitos, uma vez que estarão em jogo as preferências manifestadas pelo detentor do poder e, conseqüentemente, o sucesso idealizado por ele.

No Quadro 2, apresenta-se uma síntese dos ganhos da *Apropriação* e dos fatores envolvidos nesses ganhos.

Quadro 2 - Incentivos gerados pela *Apropriação*

	Parlamentar	Governo	
	Incentivo Individual	Incentivo Individual	Incentivo Institucional
Atores políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Deputados Federais • Senadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente da República • Ministros • Secretários de Estado • Diretores de Estatais • Lideranças no Congresso 	
Recurso	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação, relatoria ou influência sobre o projeto de lei submetido à <i>Apropriação</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Apropriação</i> do projeto de lei • Recursos orçamentários 	
Ganho de capital político	<ul style="list-style-type: none"> • Associação positiva com o eleitorado ou grupos de interesse; • Melhor posição dentro do partido ou da estrutura do Legislativo • Indicação ou ocupação de cargos no Executivo ou no Legislativo; • Direcionamento Recursos orçamentários 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação positiva com o eleitorado ou grupos de interesse; • Melhor posição ou manutenção do <i>status quo</i> dentro do partido • Aprimoramento no uso da “máquina do governo” em projetos específicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Governabilidade, por meio da aprovação da agenda de políticas de acordo com as preferências dos integrantes do Executivo, especialmente do Presidente
Resultados desejados	<ul style="list-style-type: none"> • Carreira Política (Reeleição e melhor colocação dentro das esferas do poder) 	<ul style="list-style-type: none"> • Carreira Política (Eleição, reeleição, melhor colocação dentro das esferas do poder ou manutenção de seu <i>status quo</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação das políticas • Impactos positivos das políticas

Fonte: elaboração própria

Os comentários acerca dos ganhos políticos da *Apropriação* ligam a formação de maiorias (e sua dinâmica individual e partidária) com o alcance da governabilidade, e suas

consequências. Esses estudos servirão de sustentação do lugar da *Apropriação* na literatura da Ciência Política brasileira, como veremos a seguir.

1.6.3 Qual o lugar da *Apropriação* na Ciência Política brasileira?

A revisão do debate nos indica que é também relevante integrar à “equação da governabilidade” (Raile *et al.*, 2010) as estratégias adotadas pelo Executivo para construir e gerenciar agendas capazes de serem aprovadas, obedecendo a objetivos prioritários do governo. A ênfase dos autores é “nos meios”, dados “os fins”. Significa dizer que suas análises partem sobre determinada política, enquanto o estudo sobre a utilização do *pork* ou da distribuição de cargos, seria a finalidade, para fins de compreensão do seu uso. Além disso, as prerrogativas e a centralização decisória são observadas como pressuposto, como garantias do uso eficiente desses dois instrumentos.

Defende-se aqui que, muito provavelmente, a governabilidade resulta de um modelo formado por diferentes explicações, cada qual com suas variáveis causais (algo que, formalizado, pareceria um conjunto de equações estruturais). Tal aspecto torna um pouco mais evidente a complexidade sobre a forma como os poderes diretos e indiretos detidos pelo Presidente da República, bem como sua interface com os demais aliados políticos, geram resultados positivos na aprovação de agendas na forma de leis.

Num contexto de regras específicas e bem demarcadas, ao Executivo caberia agir estrategicamente, abrindo discussão com os partidos sobre o conteúdo programático das propostas encaminhadas ao Legislativo e fornecendo-lhes os recursos (inclusive de partilha de cargos) que irão facilitar aos líderes partidários a obtenção de apoio, os quais, no momento mais oportuno, recompensariam os parlamentares que votassem favoravelmente ao Executivo.

No Brasil, a maior parte das análises de políticas em relação ao perfil da coalizão estão centradas nas votações de plenário, ou seja, do tipo *end game* (BECKMAN, 2010), por meio das quais se avaliam disciplina, coerência partidária, ideologia e, em alguns casos, as correlações existentes com o uso de emendas para “fechar a conta” do governo na aprovação da matéria (ALSTON; MULLER, 2006; RAILE *et al.*, 2010). Mas não se observa, de maneira sistemática (a não ser por meio de estudo de casos), a aplicação de estratégias de antecipação como maneira não só válida, mas de uso corrente pelo Executivo.

Na Figura 4, tem-se o esquema adaptado ao caso brasileiro, verificando-se o lugar mais adequado da *toolbox* do Executivo para o alcance da governabilidade e a conexão com a agenda. Primeiramente, como também destacou Castro Santos (1997), as coalizões de apoio são conformadas de acordo com a natureza (ou substância) da política. Nesse caso, a origem e a natureza substantiva da agenda levam em consideração quem faz parte da coalizão (os partidos e suas lideranças), bem como as prerrogativas do Presidente da República em relação à sua capacidade legislativa (escolha do tipo de proposição, capacidade de variar a urgência empregada na tramitação, poder de iniciativa e outros elementos). Quanto mais sucesso tiverem as estratégias de *early game*, menor será a necessidade de mobilizar esforços e capital político do Presidente da República (BECKMANN, 2010, p. 63).

Do lado do *end game*, estaria o poder de arremate do governo em relação à questão. Defende-se nesta tese que, na arena legislativa, o *pork* é um instrumento garantidor, finalizador de acordos, não formador de políticas. Por isso é importante avançar sobre a discussão da formação da agenda de propostas, bem como nas maneiras pelas quais o Executivo usa os demais recursos e suas prerrogativas para gerenciar a agenda.

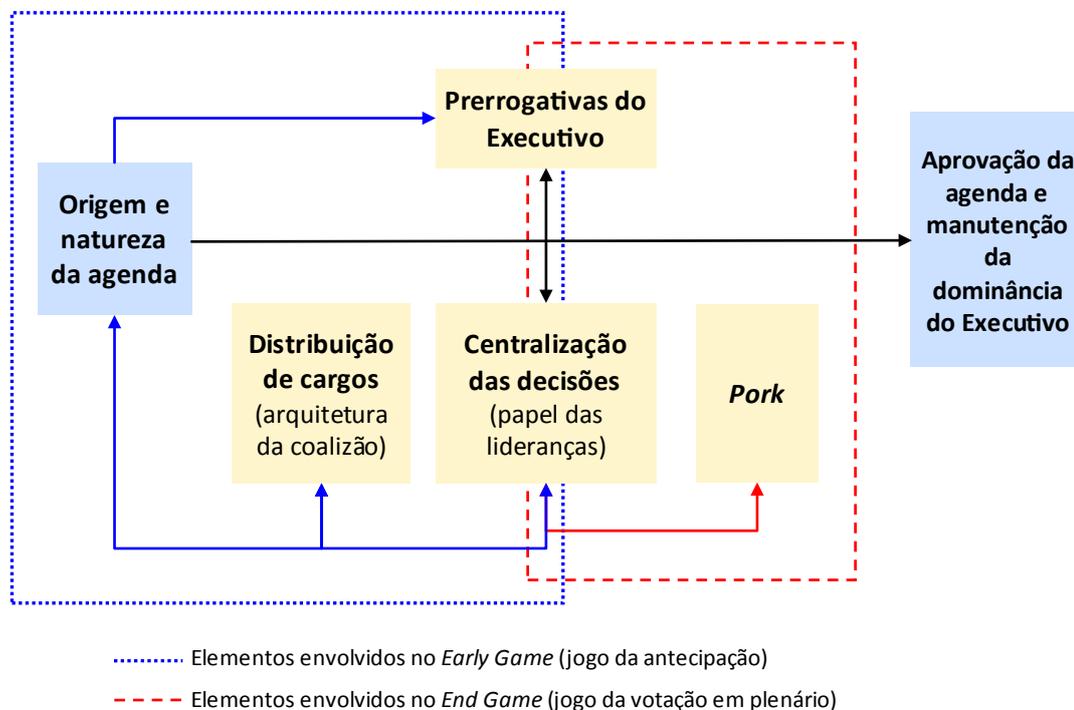


Figura 4 - Diagrama da aprovação da agenda em dois tempos: *early* e *end game* strategies

Fonte: elaboração própria, a partir de Beckmann (2010).

Dessa forma, o fenômeno da *Apropriação* estaria enquadrado como um tipo de estratégia de jogo de antecipação. Trata-se de uma decisão que busca maximizar a consecução dos objetivos programáticos do governo, como opção que lhe proporcione a maior utilidade esperada (AMORIM NETO, 2006).

Ao lidar com as maiorias, o desafio do governo é manter a governabilidade sem permitir esgarçar o tecido da coalizão. A *Apropriação* como estratégia de antecipação tem interação com os elementos da centralização decisória, especialmente focados no papel das lideranças na percepção do movimento das agendas no Congresso, servindo de elo entre governo e parlamentares na consecução de objetivos comuns.

Quanto mais próximos das preferências do Executivo estiverem os projetos dos parlamentares, mais caracterizada será a *Apropriação* como estratégia de antecipação voltada para o campo da persuasão, mesmo se a origem do projeto for partido da oposição. Nesse caso, aliás, fica bem evidente que ao se interessar e investir sobre uma agenda legislativa conduzida por alguém da oposição, maiores poderão ser as chances de derrubar os ímpetus contrários desses partidos na deliberação da proposta governamental. No caso contrário, a estratégia da antecipação surge unicamente para evitar que determinada agenda nociva às intenções e preferências do Executivo avancem perigosamente dentro do Congresso. Trata-se da antecipação para mitigar riscos.

Além disso, alimentando mais o papel estratégico de antecipação nos termos propostos por Beckmann (2010), com o uso da *Apropriação* expande-se o conceito de maioria formada pela coalizão, para a formação de maiorias *ad hoc*, no caso específico de uma proposta oriunda da oposição estiver em consonância com as preferências e os interesses do governo. Nesse caso, além da maioria formalmente constituída, a aproximação de preferências por políticas agrega, pelo menos em parte, votos favoráveis da oposição.

Na Figura 4 chama a atenção a indicação de que, além da aprovação da agenda, os jogos estratégicos também indiquem como objetivo a “a manutenção da dominância do Executivo”. O que isso quer dizer? Em Silva e Araújo (2010a, p. 33) foi possível observar a ocorrência de *Apropriação* em uma área até então tida como de ampla dominância do Executivo, que é a tributária. Tal ocorrência levou o pesquisador a estabelecer como um dos pressupostos do fenômeno o fato de que as ações estratégicas também seriam voltadas à manutenção do *status quo* do Executivo em algumas matérias ou agendas específicas. No exemplo descrito tratava-se do reajuste da tabela do imposto de renda pessoa física, sobre a qual se sabe que os sucessivos governos não medem esforços para controlar, a despeito da

grande insistência demonstrada pelos parlamentares em apresentar alternativas diferenciadas para ao referido ajuste. Dessa maneira, a inclusão da dominância no modelo de análise construído na pesquisa foi uma opção para que fosse posteriormente verificada na coleta de dados, evitando-se a eliminação dessa possibilidade de maneira apriorística.

O que dizer, então, sobre a *Apropriação* originada a partir do veto? Ainda seria considerada *early game*? O pesquisador entende que a resposta é afirmativa. O veto é uma ação “pós *end game*”, quando, por qualquer outro motivo, o Executivo não conseguiu reunir meios para impedir a aprovação de uma proposta indesejada pelo Congresso. Assim, o veto, que, para a maioria dos casos, significa o “fim da linha”, quando observado como instrumento de viabilização de uma *Apropriação*, significa o recomeço do jogo, porém apenas observado no momento da apresentação da nova proposição do Executivo.

Essa caracterização encaixa-se perfeitamente à definição inicialmente estabelecida ao final do capítulo 1. Levando-se em conta a análise da literatura, a *Apropriação* pode ser vista como *fenômeno que se fundamenta na ação estratégica de antecipação do jogo legislativo realizada pelo Executivo, com base na aquisição de informações retiradas de projetos apresentados por parlamentares, e respectivas tramitações, com vistas à captação de novas agendas e formação de maiorias para a aprovação de proposições e manutenção de sua dominância legislativa.*

Dessa maneira, entende-se que a *Apropriação* reflete uma das várias ações estratégicas que o Executivo lança mão para formar maiorias legislativas que lhe permitam aprovar políticas, alcançar resultados e elevar sua governabilidade. Essa relação de causalidade teria na *Apropriação* um de seus mecanismos relevantes.

A Figura 5, a seguir, representa a definição da *Apropriação* por meio de um diagrama cognitivo, pelo qual se sintetiza a ligação dos elementos de causa e de efeito que envolvem o macroprocesso, formado pelo eixo da formação de maiorias e da governabilidade, e o caminho percorrido até o microprocesso que envolve o fenômeno estudado nesta tese.

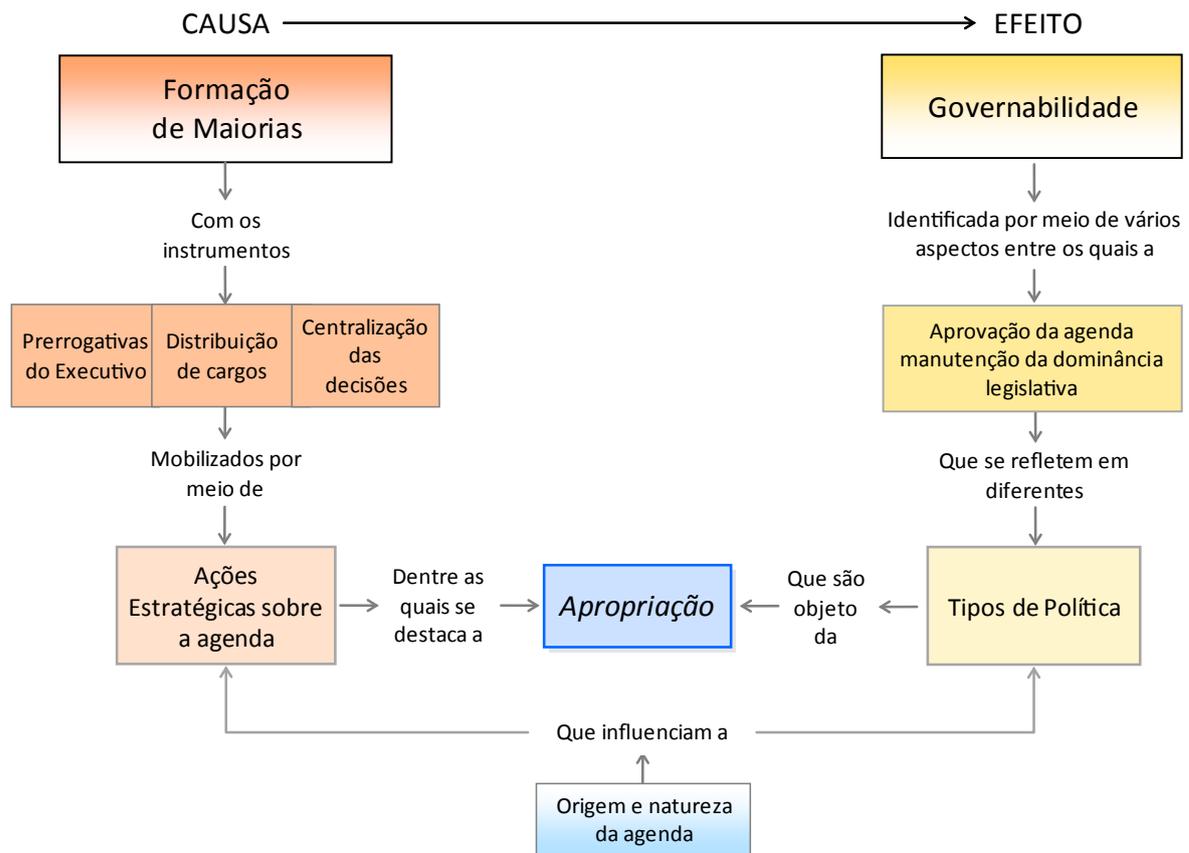


Figura 5 - Diagrama da relação de causa e efeito intermediada pela *Apropriação*

Entre os aspectos que fazem parte da governabilidade do Executivo, pode-se citar a necessidade de criar políticas, de tomar decisões, de pensar alternativas, fazê-las funcionar e dispor de autoridade para isso. Muitas dessas questões demandam a necessidade de o Executivo negociar com o Legislativo, dado que somente por meio da lei é que se obtém legitimidade e delegação para realiza-las. O eixo da questão, portanto, passa a ser a formação de maiorias no Congresso. Assim, tal como mostra a Figura 5, existe de um lado, como causa, apresenta-se a formação de maiorias no Congresso; do outro, como eixo do efeito, localiza-se o alcance da governabilidade nos diversos temas que demandam a ação estatal.

Desagregando analiticamente a formação de maiorias e descendo a um nível maior de detalhes, verifica-se que o sistema político brasileiro prevê um Executivo com vários instrumentos de poder, entre os quais se destaca uma burocracia repleta de cargos comissionados e mecanismos legislativos que facilitam o controle da agenda. Pelo lado da governabilidade, pode-se estabelecer como fatores importantes para sua conquista a aprovação da agenda proposta pelos governantes ou a manutenção da dominância já estabelecida sobre determinados temas.

Continuando o processo de redução do escopo analítico, a literatura aponta para a existência de diversas formas de utilizar os recursos de poder de forma estratégica; por sua vez, a aprovação da agenda e a manutenção da dominância são definidas com base em diferentes tipos de política. Nesse ponto, pesam, como fatores definidores da forma da estratégia e do tipo de política, *a origem e a natureza da agenda*. Quando origem/natureza são estabelecidos com base nas propostas em tramitação no Congresso, temos o processo intermediado pela *Apropriação*.

Compreende-se, então, que a *Apropriação* não definiria a relação causal entre formação de maiorias e governabilidade, uma vez que esta somente tem resposta por meio de uma ampla gama de fatores explicativos. No entanto, *o fenômeno pode ser capaz de explicar uma das dimensões dessa relação*.

Assim, o Executivo não apenas necessita do apoio do Legislativo para governar, no sentido de que este seja o lócus onde se dá a palavra final sobre as propostas legislativas. O Executivo também observa a agenda trabalhada pelo Legislativo, suas ideias, sua natureza, suas propostas e seu potencial.

A partir do quadro teórico estabelecido para o fenômeno, o próximo capítulo será dedicado ao procedimento de detecção das ocorrências da *Apropriação*, bem como apresentar as primeiras indicações dos dados coletados, iniciando, assim, as primeiras descrições do fenômeno com base em um panorama mais amplo.

A seleção e coleta dos dados também ajudarão a visualizar não apenas a frequência do fenômeno, mas, também, a realizar as primeiras avaliações com a finalidade de clarificar os elementos essenciais do objeto de estudo.

2

APROPRIAÇÃO: EVENTO RARO OU FENÔMENO FREQUENTE?

[...] muito se reclama, e com razão, das medidas provisórias. Mas eu falo com toda convicção: o que se faz hoje nas comissões técnicas do Senado Federal é, sem dúvida nenhuma, uma estratégia de não permitir que projetos apresentados por parlamentares sejam aprovados. Parece que o Governo não gosta de ver projetos de parlamentares aprovados. Quando vê um projeto bom, vai lá e copia. Se não copia, não deixa passar para, mais na frente, fazer uma medida provisória igual. Ou a gente reage aqui ou não adianta reclamar da tribuna.

Trecho do discurso proferido pelo então Senador Osmar Dias (PDT/PR) em 16/06/2009, no Plenário do Senado Federal.

Este capítulo dedica-se à descrição da *Apropriação* por meio dos procedimentos de seleção dos casos e coleta de dados, tarefa que exigiu grande esforço de comparação entre os textos das propostas do governo e as que tramitavam no Congresso. Nessa descrição, houve preocupação especial em explicitar, de forma transparente, a indicação dos caminhos necessários à replicabilidade, à continuidade e à validade interna e externa da pesquisa (TROCHIM, 2006).

Também neste capítulo serão apresentados os dados coletados no primeiro estágio do esforço de pesquisa (ver Figura 1), bem como uma visão preliminar sobre a *Apropriação*, a partir da exploração de sua frequência, período de governo e temas de políticas abordados através do fenômeno.

2.1 Processo de seleção de casos

Selecionou-se o período coberto pelas presidências de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva para realizar a pesquisa. Essa opção surgiu,

primeiramente, porque incorporar diferentes governos seria importante para observar se a existência do fenômeno estava vinculada ao tipo de liderança ocupada pela Presidência da República ou mesmo à natureza da coalizão formada. Em segundo lugar, porque foram os dois últimos governos que enfrentaram coalizões superdimensionadas, aspecto que é desafiador do ponto de vista tanto do gerenciamento de propostas oriundas da base de apoio, como do controle das propostas assinadas pela oposição. Portanto, a tese leva em consideração o período que começa em 1995 até o final de 2010.

Selecionado o período, outros cortes da pesquisa ainda foram necessários para o início do processo de seleção. Embora o pesquisador tivesse sempre em mente a construção de um banco de dados, e a eventual utilização quantitativa das informações coletadas, essa etapa da pesquisa enfrentou um desafio atinente aos métodos de estudos de casos, que é a questão do viés de seleção.

Rezende (2011) registra que o problema da seleção se configura com maior intensidade nos desenhos de pesquisa do tipo *small-n*, quando a seleção aleatória não se aplica. O mesmo autor afirma, por outro lado, que não há garantias de que as escolhas aleatórias de caso sejam úteis para o estudo de um dado problema ou fenômeno de interesse à pesquisa. Collier (1995, p. 462) entende que o viés de seleção de pesquisas do tipo qualitativa estão diretamente associadas à representatividade dos casos, especialmente quando existe o propósito específico de seleção dentre uma população, o que gera problemas sérios de inferência e redução da significância dos resultados. Assim, o viés de seleção proposital geraria amostras que pudessem não abrigar comportamentos que fossem interessantes à análise.

Sabendo que qualquer técnica de seleção não-aleatória de casos envolve intencionalidade do pesquisador, elevando, assim, as chances da introdução de subjetividade nos resultados gerados pela pesquisa (REZENDE, 2011), foram estabelecidas demarcações dos casos que fossem objetivas, compreensíveis e replicáveis. Além disso, um dos objetivos desta tese foi a realização da seleção de modo que fosse constituído um banco englobando casos que, em seu conjunto, estivessem *o mais próximo possível da população completa dos casos de Apropriação ocorridos no período escolhido*, apartando-a do universo de proposições apresentadas pelo Executivo.

A estratégia mais conveniente para traçarmos as ligações entre as propostas dos parlamentares e as do governo para verificar a presença da *Apropriação* foi a realização de uma análise reversa, pela qual foram selecionados primeiramente os projetos oriundos do

Executivo e, em seguida, investigadas as possíveis conexões com proposições em tramitação no Congresso. Desse modo, estabeleceu-se que cada proposição legislativa do Executivo que se originou de *Apropriação* seria a unidade de análise da pesquisa. O objetivo, então, foi o de alcançar um conjunto de informações representativa de parte das iniciativas do Executivo, mas que compreendesse *todos* os casos de *Apropriação* do período.

Essa escolha implica uma delimitação importante sobre o alcance da pesquisa. Na verdade, abre-se mão de investigar os detalhes que movem o Executivo, caso a caso, a realizar a *Apropriação*, tais como os agentes envolvidos (grupos de pressão, os interesses partidários, a ação de empreendedores políticos), os efeitos externos, tais como eventos econômicos, naturais, que chamem atenção da opinião pública. A decisão em se estudar todos os casos de *Apropriação* possíveis de serem mapeados, o pesquisador opta por verificar na característica das proposições do Executivo e dos parlamentares, bem como no desenvolvimento do processo legislativo, a especificação e explicação do fenômeno.

Pretende-se, assim, que, em bases uniformes, sejam tipificados e comparados todos os casos detectados, de maneira que se tenha um panorama amplo sobre o fenômeno. A partir daí haveria amplo espaço para múltiplos estudos de caso de forma detalhada e que poderiam fornecer explicações sobre os fatos de levaram o Executivo e decidir realizar a estratégia aqui estudada.²⁹ Resumindo: esta pesquisa centrará esforços de caracterização e de explicação do fenômeno a partir da sua formalização, ou seja, da apresentação de uma proposição legislativa no Congresso.

2.1.1 Procedimento de detecção das ocorrências de *Apropriação*

Inicialmente, não faria sentido falar de *Apropriação* de proposições cujas matérias são de iniciativa exclusiva do Presidente da República³⁰. As prerrogativas constitucionais que determinam os casos de iniciativa privativa do Presidente da República na apresentação de leis³¹ estão limitadas à administração da máquina do Governo Federal (cargos, funções, organização, administrativa), dos Territórios (inclusive tributação³²), às Forças Armadas, e à

²⁹ Ao longo dos estudos haverá oportunidades em que esses elementos serão nitidamente observados. Mas não será objeto do estudo dessa pesquisa.

³⁰ Embora alguns parlamentares ainda insistam em apresentar projetos de lei com esse vício de iniciativa. Tais projetos, em sua maioria, são facilmente colocados rejeitados ao longo da análise das comissões.

³¹ Constituição Federal, art. 61, § 1º. Quanto às leis orçamentárias, ver art. 165 da Carta Magna.

³² Há autores que incorrem em erro de interpretação, afirmando que toda a matéria tributária deve ser de iniciativa privativa do Presidente da República. Trata-se de equívoco, pois a iniciativa exclusiva nesse campo remete-se apenas à matéria tributária relativa aos Territórios.

organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. Como já destacado, também são de iniciativa privativa do Executivo as propostas de natureza orçamentária.

Mesmo levando-se em conta que essas prerrogativas abram amplas possibilidades para uma farta produção legislativa, ainda restaria uma elevada lista de assuntos que poderiam ser tratados concomitantemente pelo Legislativo e pelo Executivo e, portanto, sujeitos à *Apropriação*.

Deve ser registrado que a grande quantidade de leis publicadas de autoria do Executivo destinadas à atualização periódica do conjunto normativo ligado à gestão governamental, em senso estrito, não implica que haja pequena quantidade de projetos em trâmite no Legislativo sobre outras matérias, iniciados pelos parlamentares e pelo próprio Presidente da República.

Por meio de consulta aos *sites* da Presidência da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi realizado levantamento de todos os projetos de lei (ordinária e complementar) iniciados pelo Presidente da República, bem com de todas as medidas provisórias de 1995 a 2010, chegando a um total de **1006** proposições.

Cada uma delas foi avaliada à luz do critério constitucional de determinação da iniciativa privativa da Presidência e constatou-se que **471** proposições seriam o universo de análise da pesquisa, representando 47% do total apresentado pela Presidência da República (ver Figura 6, na qual a área cinza que representa a interseção dos dois conjuntos). Significa dizer que existe um amplo espaço de propostas concorrentes ou convergentes entre o Legislativo e o Executivo. Um amplo espaço para a *Apropriação*.

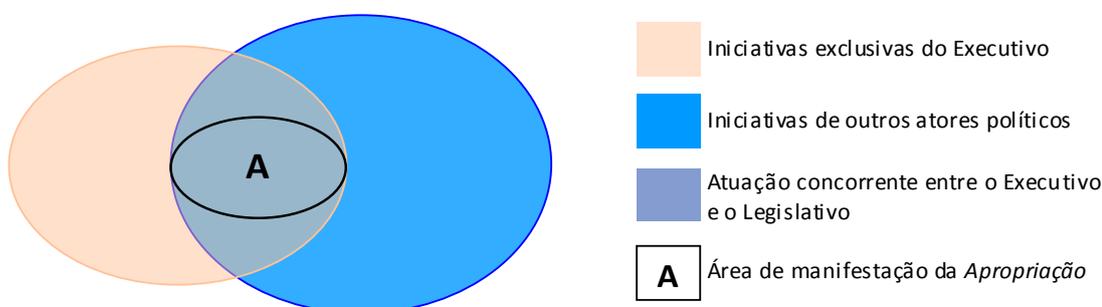


Figura 6 - Localização do fenômeno da *Apropriação* no âmbito das mudanças legais

Finalizado o processo de exclusão das iniciativas exclusivas, iniciou-se a fase de seleção das propostas do Executivo que encontravam vínculos com projetos em tramitação no Congresso. É nesse momento que se torna possível observar as conexões existentes para observarmos a incidência da *Apropriação* (na Figura 6, a área que circula a letra “A”).

O procedimento inicia-se tomando cada projeto do governo e, por meio de palavras-chave retiradas da ementa do texto e da indexação, realizando-se pesquisa pelas ferramentas de busca disponíveis nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre os projetos que tramitavam à época³³. A utilização dessas ferramentas permitiu selecionar várias palavras-chave por pesquisa, que foi repetida com base em diferentes palavras, de modo que se conseguissem resultados com pequenas chances de omissões.

Na maioria dos casos, tanto a ementa como a indexação podem ser muito extensas, podendo-se levar a um trabalho exaustivo e desnecessário ao realizar as buscas sem uma melhor referência das palavras-chave. Nesse caso, é importante destacar que, para uma seleção eficiente das palavras-chave, *recomenda-se a leitura prévia das ementas, dos textos projetos, e, se necessário, das respectivas justificações das proposições do Executivo*, pois esses textos fornecem subsídios para a identificação dos principais aspectos tratados em cada proposta.

Outro fator importante para essa seleção é a data limite para incorporar projetos de lei de parlamentares para a comparação com a proposição do Executivo em foco. Dessa forma, estabeleceu-se como padrão de seleção que os projetos dos parlamentares seriam rastreados até a data imediatamente anterior à apresentação da proposição do Executivo. Dessa forma, evita-se o erro de levar em consideração proposições que o Executivo não tenha se baseado para concretizar a *Apropriação*³⁴. Cabe registrar que não foram incluídos projetos que já estavam arquivados no momento da apresentação da proposição do governo. Embora o pesquisador estivesse ciente de que a circulação de ideias faz parte do amadurecimento das propostas no Congresso, avaliou-se que a verificação empírica da *Apropriação* deveria privilegiar as propostas com tramitação ativa no Legislativo.

³³ É importante destacar que não existe uma base de dados consistente e uniforme dos textos das proposições. Embora hoje os formatos estejam praticamente padronizados em *portable document format* (PDF), sua base de formação varia entre digitalização a partir de fotos e a partir de processadores de texto. Além disso, a base não é diretamente manipulada pelo pesquisador, apenas acessada por meio dos citados mecanismos de busca.

³⁴ É comum observar parlamentares basearem-se nas propostas do Executivo para formularem suas próprias iniciativas legislativas, mas o fenômeno que queremos investigar é o inverso. A questão da data é importante também para evitar a seleção desse tipo de projeto.

Por fim, após observados todos os detalhes acima expostos para a seleção dos casos, o aspecto mais relevante para a percepção da ocorrência da *Apropriação* é a verificação se os textos analisados compartilham do mesmo *objeto* da política. Trata-se da subárea de política tratada pela proposição, o foco da atuação da mudança ou inovação legislativa pretendida pelo ator político; *de uma agenda específica*. Obviamente, o *objeto* da proposição não é “saúde”, “educação”, “tributação”, entre outros, mas uma ação propositiva acerca de determinado problema envolvido por uma grande temática, tal como essas.

Há casos de leis extensas e complexas que incorporam diversos elementos e que são capazes de gerar agendas de mudança ou inovação legislativas pontuais. Observe, por exemplo, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefício da Previdência Social. Existe um conjunto de detalhes da lei, desde o tipo de categoria de segurados, tipo de benefícios e serviços (muito além da aposentadoria), do sistema de governança da gestão do sistema, e vários outros aspectos. São tantos subtemas que se abre um leque de possibilidades imenso para a apresentação de mudanças legislativas, para a criação de agendas específicas. O Quadro 3, na página seguinte, fornece mais alguns exemplos.

Observe-se que os grandes temas apresentam ramificações diversas, cada qual relativa a um problema social a ser resolvido. Como mostra o Quadro 3, do tema geral é necessário identificar e adentrar em alguns níveis de especificação até chegar à agenda que está sendo objeto da proposição e, potencialmente, de *Apropriação*. Dessa forma, o último e fundamental filtro para a detecção do fenômeno é *a comparação e constatação de que ambas as proposições, do Executivo e do parlamentar, dizem respeito ao mesmo objeto de política ou agenda específica*.

É importante registrar que, no exercício de comparação, não se está reduzindo a análise apenas a uma similaridade semântica³⁵, uma vez que esta pesquisa lida apenas com semelhança entre textos, mas algo mais abrangente. A similaridade semântica não considera, por exemplo, fatores contextuais, referindo-se aos atributos que são sintaticamente idênticos em duas situações. Nesse sentido, a comparação entre os objetos de política aqui tratados,

³⁵ Nem do ponto de vista da linguística computacional, nem linguística teórica, há uma definição precisa do que seja a "semelhança semântica". Tudo depende do tipo de problema a resolver, das ferramentas e técnicas que estão à mão, e do que se pretende com a tarefa, entre outros aspectos. Geralmente, os algoritmos criados para o “cálculo” de similaridade semântica têm de ser especificados para tratar o que é considerado semanticamente similar, e o que não é. Para o cálculo da similaridade semântica no nível da frase, o ideal seria comparar algum tipo de representação de significado das sentenças. Tal representação geralmente vem acompanhada por fórmulas lógicas, de construção bastante complexa.

além dessa análise, também procurou observar a estrutura das propostas, verificando se elas apresentam certo isomorfismo, com base na consistência da ligação de princípios e argumentos tais como o compartilhamento dos mesmos objetivos, se havia semelhanças ou diferenças entre o público-alvo, ou se as propostas compartilhavam as mesmas definições jurídicas ou técnicas, bem como os instrumentos institucionais e organizacionais eventualmente necessários à execução das mudanças pretendidas. Assim, *o que faz um caso ser ou não similar é a semelhança dessas características ou atributos que realmente representam o conteúdo e o contexto da ocorrência em questão.*

Quadro 3 - Observação de agendas específicas na comparação de projetos de lei

Tema	Primeiro nível de especificação	Segundo nível de especificação	Objeto de política (agenda específica)
Trabalho	Salário mínimo	Reajuste do salário mínimo	Fórmula de reajuste do salário mínimo
Trabalho	Salário mínimo	Reajuste do salário mínimo	Período de reajuste do salário mínimo
Trabalho	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Conselho Curador do FGTS	Atribuições do Conselho Curador do FGTS
Trabalho	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Contas vinculadas do FGTS	Forma de remuneração da conta vinculada do trabalhador.
Tributação	Imposto de Renda	Imposto de Renda Pessoa Física	Reajuste dos parâmetros da tabela de valores do Imposto de Renda Pessoa Física
Tributação	Imposto de Renda	Imposto de Renda Pessoa Física	Reajuste dos valores de isenção do Imposto de Renda Pessoa Física
Direito Penal	Código Penal	Crimes contra a Dignidade Sexual	Crimes contra a Dignidade Sexual em vítimas menores de 18 anos
Direito Penal	Código de Processo Penal	Investigação Criminal	Procedimentos sobre inquéritos policiais
Previdência Social	Planos de Benefício	Valor dos Benefícios	Reajuste dos Benefícios
Previdência Social	Planos de Benefício	Salário-maternidade	Mecanismo de pagamento do salário-maternidade
Educação	Ensino superior	Concessão de bolsas	Concessão de bolsas por meio de instrumento de isenção fiscal
Educação	Diretrizes e Bases da Educação Nacional	Ensino Fundamental	Estabelecimento de prazo de duração e idade mínima para o ensino fundamental

Fonte: elaboração própria.

Avaliações dessa natureza também observam princípios de hermenêutica jurídica. No que se refere às peças legislativas, a interpretação e comparação obedecem certas diretrizes, que, segundo Coelho (2010, p.177):

[...] indicam como se determina o sentido da norma, levando-se em conta os seus contextos fundamentais, a saber: a linguagem em que ela está formulada ou contexto linguístico; o sistema jurídico a que pertence ou contexto sistêmico; e o ambiente em que ela opera ou contexto funcional, no qual se incluem os elementos econômicos, políticos, culturais e outros fatores sociais da gênese e da atuação dessa norma.

No que se refere à diretriz denominada sistêmica, a descoberta ou atribuição do sentido de uma norma consiste em comparar o dispositivo sujeito à interpretação com outros do mesmo repositório, mas referentes ao mesmo objeto (MAXIMILIANO, 2011). Cumpre, assim, examinar a norma ou, no caso desta pesquisa, os projetos de lei no seu conjunto, para definir exatamente se e onde ocorrem as semelhanças de agenda.

O procedimento de comparação para verificar a similaridade do objeto de política contou com o conhecimento e a validação de especialistas, com bastante experiência em suas respectivas áreas e o devido preparo acadêmico. Eles ajudaram a verificar se os textos tratavam do mesmo elemento objeto, do mesmo elemento específico de cada política pública em foco, e, também, a confirmar a semelhança, ou não, entre os textos em análise. Algumas vezes, textos diferentes trazem o mesmo tratamento legal para a questão de política pública analisada. Exatamente por isso os especialistas são importantes. Com sua experiência, essas pessoas localizam identidades que a mera comparação de textos, com o eventual apoio em *softwares*, não conseguiria mostrar com robustez. Eles também auxiliam a analisar quais são os aspectos realmente relevantes nas proposições legislativas do Executivo e dos parlamentares que estão sendo comparadas.

Atuaram como especialistas os seguintes profissionais:

- Denis Murahovschi - médico, mestre em Administração de Empresas (FGV-SP, 2000), especialista em Administração Hospitalar e de Sistemas de Saúde (FGV- SP, 1994) e em Saúde Pública (Universidade de São Paulo, 1989). Atualmente é consultor legislativo do Senado Federal.
- Fabiano Augusto Martins Silveira - advogado, mestre e doutor em Ciências Penais (Universidade Federal de Minas Gerais, 2008). Atualmente é consultor legislativo do Senado Federal.

- Ivan Dutra Faria - químico, mestre em Planejamento e Gestão Ambiental (Universidade Católica de Brasília, 2000) e doutor em Política e Gestão Ambiental (Universidade de Brasília, 2004). Atualmente é consultor legislativo do Senado Federal.
- Marcos Evandro Cardoso Santi - advogado, mestre em história (Universidade de Brasília, 2012), especialista em análise de constitucionalidade (Universidade de Brasília, 2006). Atualmente é consultor legislativo do Senado Federal.
- Fernando Lagares Távora - engenheiro civil, mestre em Economia do Setor Público (Universidade de Brasília, 2008); MSc in *Management, Economics and Consumer Studies* (Wageningen University, Holanda, 2010). Atualmente é consultor legislativo do Senado Federal.
- Raphael Borges Leal de Souza - advogado, especialista em Direito Processual Civil (Instituto Brasileiro de Direito Processual, 2000). Atualmente é consultor legislativo do Senado Federal.
- Renato Monteiro Resende - advogado, especialista em Direito Público e mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Atualmente é consultor legislativo do Senado Federal.
- Sebastião Moreira Júnior - médico, especialista em Anatomia Patológica (Unicamp); Fellowship em Dermatopatologia - Mt. Zion Hospital, University of California at San Francisco - UCSF; Fellowship em Citopatologia - Massachusetts General Hospital, Harvard Medical School - Boston, MA. Atualmente é consultor legislativo do Senado Federal.
- Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo - urbanista e advogada, mestre em Ciência Política (Universidade de Brasília, 2007), doutoranda em Ciência Política pela mesma universidade. Atualmente é consultora legislativa da Câmara dos Deputados.
- Tatiana Feitosa de Britto - bacharel em relações internacionais, mestre em Políticas e Gestão Pública, com foco em Política Social (Instituto de Estudos Sociais da Erasmus University, Holanda, 2005). Atualmente é consultora legislativa do Senado Federal.
- Victor Carvalho Pinto - advogado, doutor em Direito Econômico e Financeiro (Universidade de São Paulo, 2001). Atualmente é consultor legislativo do Senado Federal.

Pode-se argumentar porque todos os especialistas são consultores legislativos da Câmara ou do Senado. Primeiramente, pelo fácil acesso do pesquisador a todos eles, além do

que, nas consultorias legislativas das duas Casas do Congresso, reúnem-se profissionais das mais diversas áreas. Em segundo lugar, a escolha foi pertinente, pois, além do preparo técnico e acadêmico, são profissionais com larga experiência na leitura, compreensão, análise e na formulação de textos legais³⁶.

Detalharemos alguns exemplos de modo a permitir uma percepção mais completa do processo de seleção dos dados.

O primeiro exemplo que tomaremos é o do Projeto de Lei (PL) 3599/1997, pelo qual o governo estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas e institui o “Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas”. Selecionaram-se três palavras-chave para fazer a pesquisa: “proteção”, “vítimas” e “testemunhas”³⁷, tendo como data limite o dia 5 de setembro de 1997, ou seja, o dia anterior da data de apresentação do projeto de lei pelo Presidente da República.

A pesquisa nas bases da Câmara e do Senado gerou vários resultados, a maioria com assuntos diferenciados do objeto de política proposto pelo Executivo³⁸. No entanto, foi possível detectar três projetos que compartilhavam da mesma agenda específica, satisfazendo, portanto, o requisito fundamental para estudarmos o fenômeno de *Apropriação*: PL 610/1995, PL 1348/1995 e PLS 87/1996³⁹, tal como se pode verificar no Quadro 4, na página seguinte.

Os três projetos detectados, além de apresentarem a mesma agenda colocada posteriormente pelo Executivo, qual seja, *estabelecer mecanismos de proteção a pessoas que colaboram em investigações ou em processos criminais*, também compartilharam os mesmos objetivos. O projeto do Executivo é um pouco mais amplo, acrescentando alguns outros objetivos não contemplados pelos demais projetos, e, em além disso, observaram-se também diferenças na forma estabelecida de atuação do Estado na gestão e participação de agentes públicos no sistema de proteção pretendido. A seleção, apesar de ter encontrado três projetos,

³⁶ Segundo relatórios produzidos pela Consultoria Legislativa da Câmara (http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7465/40_anos_consultoria.pdf?sequence=1) e pela Consultoria Legislativa do Senado (<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/RelatorioConleg2012.pdf>), mais de 90% dos pareceres produzidos nas comissões permanentes das Casas Legislativas e nas comissões mistas que tratam das medidas provisórias são elaborados por consultores legislativos, o que lhes confere amplo conhecimento sobre o trâmite de proposições no Congresso Nacional.

³⁷ É importante ressaltar que se devem realizar várias rodadas na pesquisa, testando combinações pelo plural das palavras-chave, pela inclusão de todas as palavras-chave ao mesmo tempo ou admitindo-se alguma intersecção (quando incluímos o conector “e” e o conector “ou” nas pesquisas), de forma a não escaparem proposições que poderiam ter sido objeto de *Apropriação*.

³⁸ Foram selecionados dois projetos no Senado (um dos quais estava arquivado) e 165 projetos na Câmara.

³⁹ Deve-se esclarecer que PL é a sigla estabelecida para designar projetos de lei apresentados por Deputados. O Senado usa a sigla PLS (projetos de lei do Senado) para designar os projetos apresentados por Senadores.

tendo em vista a semelhança demonstrada entre eles, indica a ocorrência de apenas um processo de *Apropriação*.

Quadro 4 - Projetos submetidos à *Apropriação* por meio do PL 3599/1997

Proposição do Executivo		Proposições em tramitação no Congresso	
PL 3599, de 06/09/1997	Estabelecimento de normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas e instituição do “Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas”.	PL 610, de 08/08/1995 (Dep. Humberto Costa - PT/PE)	Proteção de testemunha de crime e dá outras providências.
		PL 1348, de 07/12/1995 (Dep. Sérgio Arouca - PPS/RJ)	Criação do “Sistema Nacional de Proteção às Vítimas e Testemunhas de infrações penais”.
		PLS 87, de 07/05/1996 (Senador Júlio Campos - PFL/MT).	Proteção de testemunha de crime e dá outras providências.

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Vejamos um outro caso, o relativo ao PL 7515/2006, do Executivo, que estabelece a colaboração da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios para promover a formação inicial e continuada, bem como a capacitação profissional de professores da educação básica, utilizando recursos e tecnologias de educação à distância.

Foram selecionadas as palavras-chave “formação profissional”, “capacitação profissional”, “ensino a distância” e realizados os mesmos procedimentos. Os projetos que mais se aproximavam estão registrados no Quadro 5, também na página seguinte.

Todos os projetos compartilham a mesma agenda proposta pelo governo, que é modificar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), no que concerne *aos requisitos de formação de docentes para atuar na educação básica e infantil*, porém apresentam *objetivos diferenciados entre si*. Enquanto o PL 1918/2003 pretende tornar evidente e definida a formação superior para educação básica, ressalvada o nível médio para a educação infantil, o PL 2082/2003 preocupa-se com a viabilidade da referida lei, flexibilizando condições para facilitar o alcance do objetivo de tornar todos os professores da educação básica formados no ensino superior. Nesse caso, o PL 2082/2003, além de compartilhar a mesma agenda, também apresenta objetivos semelhantes,

embora use definições técnicas diferenciadas (tenta flexibilizar a lei, enquanto o projeto do Executivo propõe uma ação para efetivar a lei).

Quadro 5 - Projetos submetidos à *Apropriação* por meio do PL 7515/2006

Proposição do Executivo		Proposições em tramitação no Congresso	
PL 7515, de 23/10/2006	Estabelecer termos de colaboração entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios para promover a formação inicial e continuada, bem como a capacitação profissional de professores da educação básica, com base em recursos e tecnologias de educação à distância	PL 1918, de 09/09/2003 (Dep. Carlos Abicalil - PT/MT)	Exige a formação em nível superior de docentes para atuar na educação básica e nível médio, modalidade normal, para a educação infantil.
		PL 2082, de 25/09/2003 (Dep. Paes Landim - PFL/PI)	Exige que o professor pelo menos tenha sido aprovado, no ensino superior, em quatro semestres letivos, a disciplina ou conteúdo que pretender lecionar. Dispõe que os sistemas de ensino disciplinarão a autorização para o exercício provisório do magistério, quando houver insuficiência de profissionais formados, dando preferência aos estudantes freqüentes dos respectivos cursos de formação e a outros formados em curso superior.

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Essa seleção gerou, então, dois casos de *Apropriação* diferenciados, uma vez que os dois projetos de lei detectados foram percebidos de maneira diferenciada pelo Executivo, com base na comparação com seu projeto de lei.

Por fim, apresenta-se exemplo de uma busca por palavra-chave que consiga rastrear as proposições, mas, após análise, não confirma a ocorrência de *Apropriação*.

O PL 2486/2007 do Executivo tinha como agenda específica corrigir um erro material constatado no padrão de identidade e qualidade do vinho composto, considerando que a composição principal do produto está baseada no uso de ervas aromáticas ou de substâncias de origem animal ou mineral. Após a leitura do projeto, foram selecionadas as palavras “vinho”, “produto” e “ingrediente” e o processo de busca resultou no rastreamento de apenas uma proposição que já tramitava, o PL 5743/2005.

Embora tudo indicasse que seria outro caso de *Apropriação*, a comparação entre as duas proposições *não permite indicar* que se tratasse do mesmo objeto de política. A agenda específica proposta pelo parlamentar procurava estabelecer o vinho como alimento

natural e não dizia respeito a qualquer outro detalhamento quanto à autorização para adicionar ingredientes no processo de fabricação. Novamente, temos duas agendas diferentes originadas a partir de uma mesma lei.

Quadro 6 - Projetos submetidos à *Apropriação* por meio do PL 2486/2007

Proposição do Executivo		Proposição que tramitava no Congresso	
PL 2486, de 27/11/2007	Dar nova redação ao caput do art. 15 da Lei nº 7.678, de 8 de novembro de 1988, para objetivo autorizar os produtores de vinho composto a optarem pela adição de ingredientes, sejam eles, álcool etílico potável de origem agrícola, açúcar, caramelo e mistela simples.	PL 5743, de 12/08/2005 (Dep. Paulo Pimenta - PT/RS)	Altera a redação do art. 3º da Lei nº 7.678, de 1988, para associar o vinho produzido no Brasil a alimento funcional.

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Esse caso é interessante, pois também pode suscitar que a análise poderia ter ocorrido de forma direta, uma vez que as ementas tratavam de dispositivos diferentes da mesma lei, e que, portanto, não haveria ocorrência do fenômeno. Entretanto, por orientação dos especialistas, esse expediente não deve ser utilizado, uma vez que não conhece *a priori* a estrutura da lei que se deseja alterar. Há casos em que as proposições apresentam modificação de diferentes partes diferentes da mesma lei, porém com o mesmo objetivo. Isso ocorre nas leis mais complexas. Dessa forma, por uma questão de prudência e de fidelidade ao procedimento, optou-se por avaliar cada um dos textos e compará-los.

Interessante observar que, percorrendo cada uma das proposições selecionadas, observou-se que grande parte dos projetos do Legislativo não apresentavam o mesmo escopo das proposições do Executivo, e vice-versa. A comparação entre as propostas do Executivo e dos parlamentares mostrou nem todos os projetos tratavam exatamente da mesma matéria, apresentando um número mais amplo ou mais restrito de objetos ao serem comparados.

A partir da Figura 7, a seguir, temos alguns diagramas ilustrativos das diferentes situações nas quais o pesquisador se deparou.

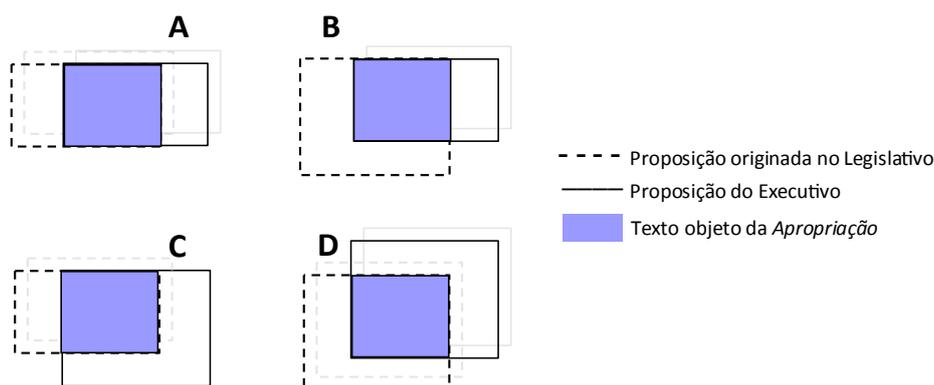


Figura 7 - Diferentes abrangências das proposições e o objeto da Apropriação

A Figura 7 mostra quatro ilustrações que representam a abrangência das proposições originadas no Legislativo (com linhas pontilhadas) em comparação com o das proposições do Executivo (linhas compactas), entre aquelas em que foi detectada a *Apropriação*, cujo objeto de política está representado pela interseção colorida.

A ilustração representada pela letra “A” indica projetos cujo texto é dedicado exclusivamente ao objeto detectado de *Apropriação*, apresentando algumas variações quanto a objetivos, forma, definições técnicas, entre outros aspectos. Um exemplo dessa situação foi retratado no caso do PL 1918/2003, do então Deputado Carlos Abicalil (PT/MT), em comparação com o projeto do governo, em que ambos trataram exclusivamente sobre a formação de docentes para atuar na educação básica por alteração do art. 62 da LDB.

A ilustração “B” indica situação de um projeto de parlamentar que seja mais abrangente, com mais objetivos e novas agendas, e o do Executivo com um escopo mais restrito em termos de agendas. Trata-se de um tipo de circunstância retratada, por exemplo, na comparação entre o PL 2082/2003, do Deputado Paes Landim (então do PFL/PI), que abordou vários itens de política educacional tratados na LDB, e o projeto do Executivo, que atuou somente sobre a formação de docentes.

A ilustração “C” mostra situação inversa da anterior, de uma proposição do Executivo com um escopo maior do que o projeto do parlamentar submetido à *Apropriação*. Um bom caso demonstrativo desse tipo de constatação é o do PL 7515/2006, do Executivo, que traz um programa mais detalhado e uma melhor definição de atribuições dos agentes públicos para a proteção de vítimas e testemunhas de delitos que passam por ameaças, em comparação com o PL 610/1995, do então Deputado Humberto Costa (PT/PE), que é menos detalhado e apenas cobre as testemunhas.

Por fim, com a ilustração “D” trataremos um outro caso detectado de *Apropriação*, que é o da MP 459/2009, do “Programa Minha Casa Minha Vida”. Seu objetivo era amplo, tratando, assim, de vários objetos dentro de uma mesma política, entre os quais as questões (i) da construção e do financiamento de imóveis para classes com baixo poder aquisitivo, (ii) do registro desses imóveis e (iii) da regularização fundiária dos assentamentos urbanos. Apenas o item (iii) foi objeto de *Apropriação*, no caso, do substitutivo⁴⁰ ao PL 3057/2000 e apensos. Este projeto, por sua vez, além da regularização fundiária, tratava de outros temas, introduzindo questões adicionais sobre sustentabilidade, responsabilidade social dos empreendedores e outros aspectos que, em conjunto, formariam junto com as regras sobre novos parcelamentos urbanos o que se propunha a ser a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

Deste último caso emerge uma questão relevante. Nesta fase de coleta de dados, deve-se estabelecer um cuidado e um esforço adicionais quando se avaliam as medidas provisórias (MPs) no âmbito do estudo da *Apropriação*. Como é hábito do Poder Executivo, contrariando recomendações legais de técnica legislativa (vide Lei Complementar nº 95, de 1998), várias medidas provisórias acabam versando sobre assuntos diferentes que, com frequência, sequer são concatenados entre si. Isso obriga o pesquisador a estudar mais detalhadamente a MP, compreender suas partes, verificar se existe ou não relação entre elas, para, posteriormente, elaborar os termos para fazer a pesquisa das propostas que tramitam no Congresso e realizar as comparações.

Como se observa, o processo de seleção já implicou, em si, a avaliação e a análise de várias situações diferentes, demonstrando a complexidade da pesquisa e do próprio tema.

O processo de seleção, comparação e coleta de dados durou **dezoito meses**. Além dos **417** projetos do Executivo que foram lidos, estudados e avaliados **2.467** projetos que já tramitavam no Congresso Nacional. Com base no cruzamento de informações e no procedimento de seleção acima detalhado, foram encontradas **228** proposições do Executivo que tiveram sua elaboração realizada no todo ou em parte por meio da *Apropriação*, agregando-se efetivamente à análise comparativa **1.296** projetos de lei da Câmara e do Senado.

⁴⁰ O parecer do relator do projeto de lei pode concluir pela aprovação da matéria na forma de um substitutivo. Essa opção surge quando há concordância no mérito, mas com inclusão de tantas emendas que o texto acaba sofrendo modificações significativas, muitas vezes com a incorporação de outros aspectos que envolvem o tema tratado.

As **228** proposições do Executivo que se originaram por meio de processos de *Apropriação* representam quase **55%** do total de proposições do governo que não se enquadram às iniciativas exclusivas. Comparando-se com o total de projetos e medidas provisórias apresentadas pelo Executivo, os casos de *Apropriação* representam aproximadamente **23%**, considerado todo o período estudado. Esta constatação coloca o fenômeno em um patamar de relevância para ser devidamente estudado.

2.1.2 O problema das MPs editadas antes da Emenda Constitucional nº 32

Um grande fator limitador da pesquisa ocorreu durante a análise das proposições do mandato de Fernando Henrique Cardoso, em particular as medidas provisórias (MPs) que tramitavam no regime anterior à Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi marcante o uso frequente de MPs. No entanto, deve-se destacar a tramitação que vigorava antes da mudança constitucional de 2001, pelo qual estava prevista a possibilidade de sucessivas reedições das MPs, enquanto não houvesse o pronunciamento do Congresso no prazo máximo de trinta dias após cada nova reedição.

Como bem observaram Amorim Neto e Tafner (2002), essas reedições das MPs funcionavam como etapas sucessivas de um grande processo legislativo, em que o Legislativo apresentava uma postura de espera para avaliar a reação da sociedade ao impacto da proposta do governo. A percepção dos autores era a de que o controle do Legislativo dava-se pela via da delegação ao Executivo, que coordenaria as modificações que julgasse necessárias ao texto com sua base de apoio. Embora tal afirmativa não tenha encontrado uma base empírica que comprovasse tal *modus operandi*⁴¹, o fato é que as mudanças ocorridas por meio de um processo legislativo disfarçado, pouco transparente, tornaram o estudo da *Apropriação* algo bastante complexo e que determinou nossa decisão de não incorporá-lo nesta análise.

O efeito descrito por Amorim Neto e Tafner realizava-se não apenas com a mera reedição, mas também pela introdução de novos dispositivos ao texto da MP anterior. Com a mera reedição, a MP mantinha o mesmo número de registro e, quando havia modificação, tal

⁴¹ Amorim Neto e Tafner baseiam-se na frequência das edições e reedições para deduzir as ações de coordenação que o Executivo realizava junto à sua coalizão, para manter suas propostas e impedir seu bloqueio dentro do Congresso. No entanto, não se sabe como era feita tal negociação, se por meio das lideranças, se os parlamentares eram ouvidos e qual o canal era utilizado. Algumas medidas provisórias no período anterior à EC nº 32 foram analisadas e foi possível confirmar o uso da *Apropriação* como um instrumento utilizado nesta forma de delegação. Caberia, no entanto, um estudo mais completo para mapear o fenômeno.

número era alterado. O decurso de prazo deixou de ser desfavorável e a reedição passou a ser a forma predominante do governo FHC na consecução de sua agenda legislativa (AMORIN NETO; TAFNER, 2002). Esse movimento aconteceu centenas de vezes ao longo dos dois mandatos de FHC, e seu uso intensivo, acompanhado pelas crescentes dificuldades de gerenciamento da coalizão, tornaram mais evidente que esse sistema dificultava sobremaneira a rastreabilidade e o acompanhamento das matérias por um Congresso cada vez menos suscetível à aceitação desse expediente.

Por meio de um exemplo, é possível demonstrar, na prática, esse quadro. Aleatoriamente, tomou-se a MP 1709/1998, que dispunha sobre o trabalho a tempo parcial, a faculdade de extensão do benefício do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) ao trabalhador dispensado e outras alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Esta MP teve ao todo 41 reedições mensais, entre as quais seis com modificações de conteúdo, até resultar na MP 2164-41/2001⁴², que acabou por introduzir mais alterações na CLT e em várias outras leis.

A Figura 8 define de forma esquemática o exemplo acima exposto.

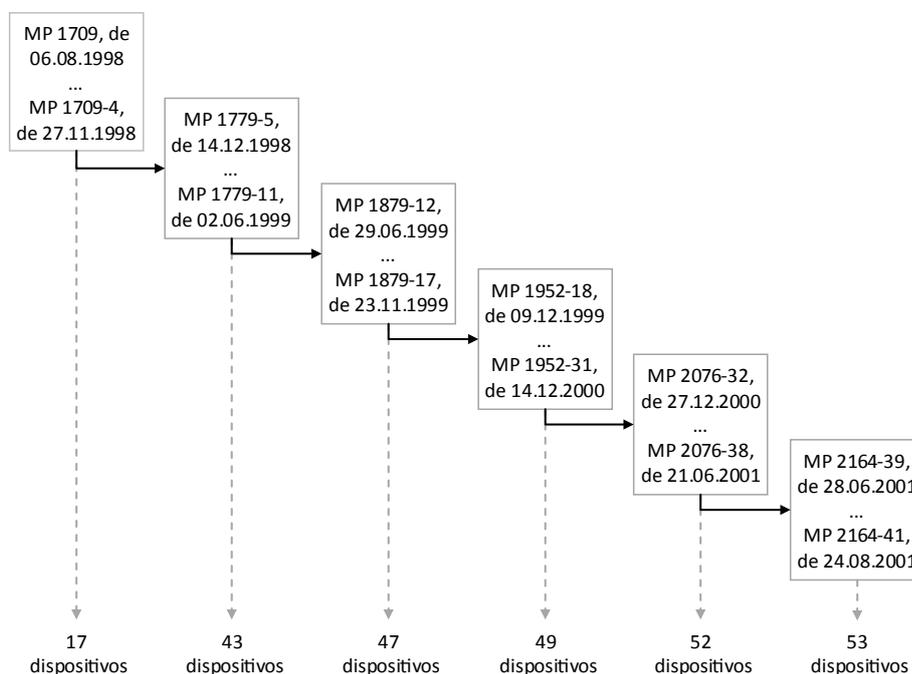


Figura 8 - Exemplo de reedição e alteração de medida provisória antes da EC nº 32

⁴² Trata-se de um daqueles casos regulados pelo art. 2º da EC nº 32/2001, que permite sua existência até que o Congresso aprove seu texto, sem limitação de prazo (*As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional*). Ainda há algumas medidas provisórias nessa situação, sem manifestação final do Legislativo e valendo como lei desde 2001.

Observa-se que as seis modificações no texto da MP significam, na prática, seis processos legislativos aglutinados numa mesma proposição ao longo de pouco mais de três anos. De acordo com a aplicação dos procedimentos desta pesquisa, teria de ser observada, para toda a MP com características semelhantes, a correspondência de cada modificação com algum projeto de lei que estivesse tramitando no Congresso. Não haveria condições de fazer a avaliação dessas MPs durante o tempo que tínhamos disponível para a realização desta tese.

Não obstante, avaliou-se que a investigação dessas MPs sobre a incidência de *Apropriação* continua sendo uma promissora possibilidade de futuras pesquisas sobre o fenômeno. No caso desta tese, tal decisão não prejudicou a pesquisa, na medida em que os dados preliminarmente coletados foram mais que suficientes para que pudessemos afirmarmos que a *Apropriação* foi um processo perfeitamente identificável em diferentes mandatos.

2.3 Dados coletados e visão geral sobre a ocorrência da *Apropriação*

A partir do procedimento de seleção dos casos de *Apropriação*, procedeu-se às primeiras tentativas de seleção e de codificação de possíveis variáveis que pudessem melhor descrever o fenômeno⁴³. O processo de coleta e análise redundou em algumas iterações, gerando vários dados e os primeiros ensaios sobre o formato das variáveis, em uma primeira versão de um banco de dados.

Foram levantados dados tais como:

- 1) ministério(s) responsável(eis) pela apresentação do projeto de lei do governo, bem como o partido a que pertencem seus dirigentes;
- 2) o partido do autor do(s) projeto(s) de lei que foram submetidos à *Apropriação* ou do relator do substitutivo que foi tomado como base para a *Apropriação* do Executivo e seu respectivo projeto;
- 3) comissão(ões) em que tramitou(aram) o(s) projeto(s) de lei que foi(ram) submetido(s) ao fenômeno;
- 4) tipos de proposições que o Executivo utilizou para efetuar a *Apropriação* e data de apresentação;

⁴³ Lembrando sempre que o ponto de partida foi Silva e Araújo (2010a)

- 5) proposições do Executivo apresentadas após a interposição de vetos totais ou parciais a projetos aprovados pelo Congresso que apresentavam o mesmo objeto de política;
- 6) se a tramitação da proposição do governo ocorreu de forma independente ou se foi apensada em outro projeto que já tramitava na Câmara;
- 7) se a proposição apresentada pelo Executivo (i) gerou lei; (ii) foi arquivada; (iii) foi aprovada na Câmara e aguarda tramitação no Senado; (iv) ainda aguarda restante da tramitação na Câmara;
- 8) se houve alguma presença de regimes de urgência a pedido da Presidência da República ou das lideranças partidárias;
- 9) os temas relacionados a cada proposição gerada por meio do fenômeno; e
- 10) registro dos governos em que ocorreu cada caso (FHC e Lula).

Além desses, também foram reunidos os próprios textos das proposições do Executivo e dos parlamentares, que são, *a priori*, os dados primários que devem ser mais bem trabalhados para a aferição do grau da *Apropriação* do ponto de vista substantivo, do mérito das políticas públicas em pauta em cada caso.

É interessante observar que os dados agregados às ocorrências de *Apropriação* apresentaram uma interessante variação, indicando um conjunto rico de possibilidades a serem avaliadas de forma mais detalhada sob o ponto de vista das contribuições teóricas que dizem respeito à atuação legislativa, ao poder de agenda do Presidente da República e às relações Executivo-Legislativo.

Os dados relacionados aos quatro últimos mandatos indicam que 20% das iniciativas do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) originaram-se da *Apropriação*, enquanto quase 40% das iniciativas do governo Lula surgiram a partir desse processo. Os gráficos a seguir revelam, por meio de média móvel semestral, a frequência do fenômeno nos anos estudados, levando-se sempre em conta apenas as proposições cuja iniciativa não é exclusiva do Executivo.

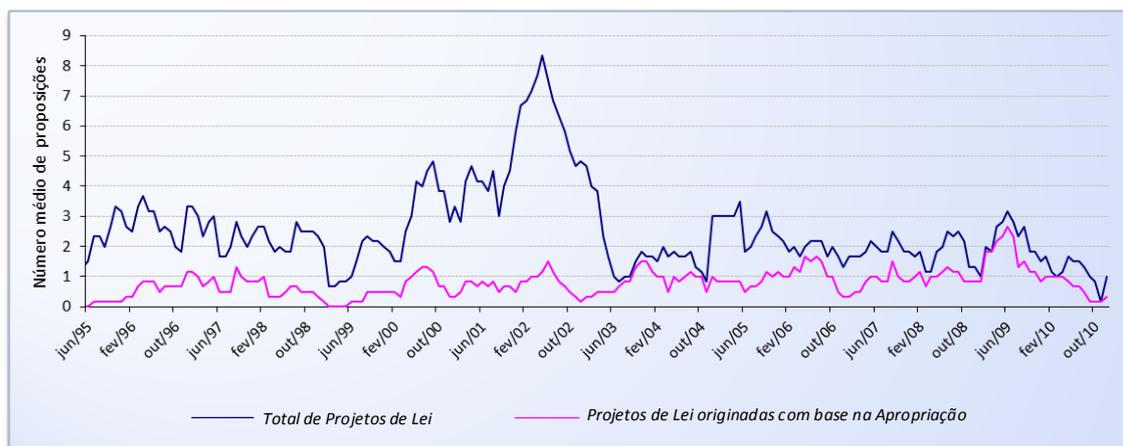


Figura 9 - Projetos de lei: total vs. originados de *Apropriação*

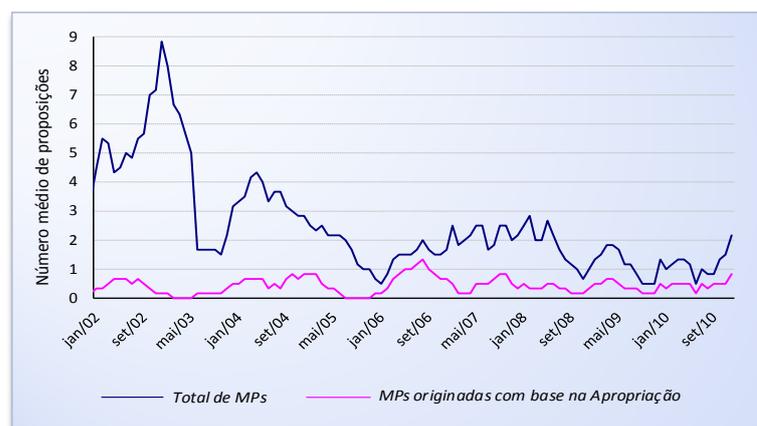


Figura 10 - Medidas Provisórias: total vs. originadas de *Apropriação*

A classificação temática de cada uma das proposições do Executivo que foram apresentadas por meio do processo da *Apropriação* foi realizada primeiramente para verificar algum tipo de padrão. Os mais diversos temas foram detectados, com frequências diferentes para cada administração.

Sabe-se que a agenda de FHC era formada por um maior número de projetos que visavam à reestruturação do Estado e à consolidação da estabilidade econômica, enquanto a agenda do governo Lula foi mais intensa em programas sociais. Tomando esse aspecto como ponto inicial de análise, as informações sobre a *Apropriação* sugerem que houve maior frequência de casos vinculados com as proposições que tramitavam no Congresso no governo Lula, o que parece esperado tendo em vista a maior superposição das agendas.

Os gráficos da Figura 11, que representam a proporção dos temas em relação ao total, reforçam a impressão de que a agenda do governo Lula resultante da *Apropriação* mostrou-se bem mais diversificada que a de FHC.

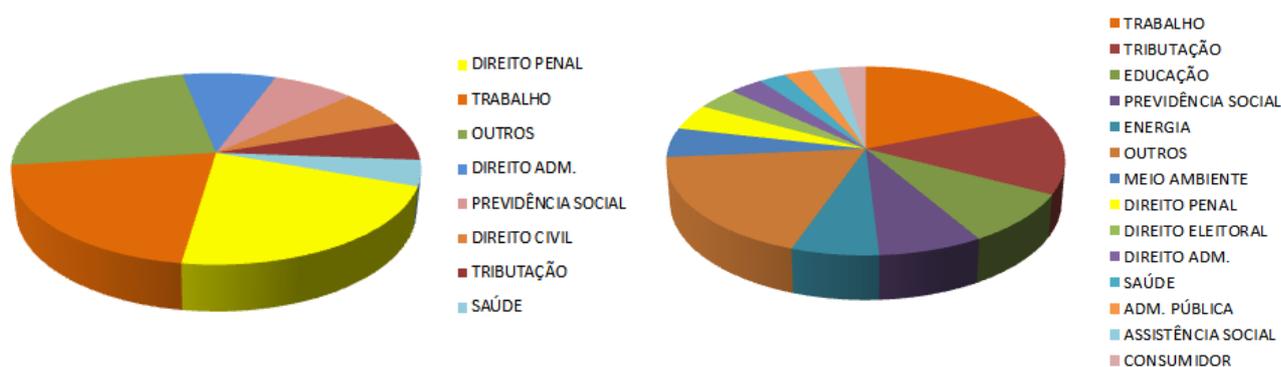


Figura 11 - Temas da agenda apropriada nos governos FHC e Lula (1995-2010)

No entanto, tem-se a questão de que poucas MPs de FHC foram incorporadas ao banco de dados. Comparando-se, então, a agenda dos dois governos em bases uniformes, ou seja, apenas por meio dos projetos de lei, percebeu-se que os números absolutos ainda revelam uma agenda originada pela *Apropriação* mais distribuída e mais diversificada no Governo Lula.

A Figura 12, na página seguinte, mostra os temas mais de políticas, sua frequência e a colocação assumida em cada governo estudo. As linhas pontilhadas em azul significam que determinado tema de menor projeção em FHC mudou de *status* em Lula. As linhas em vermelho querem dizer que o tema mais representativo em FHC teve menor representatividade em Lula. A Figura 12 é interessante na medida em que nos mostra que a *Apropriação* também é, na essência, um fenômeno que envolve movimentos estratégicos a quem ocupa o comando do Executivo.

Cabe ressaltar que o levantamento de temas reforçou a impressão de que pode haver *Apropriação* em matérias “caras” ao Executivo, ou seja, nas agendas consideradas politicamente de domínio desse Poder da República e que, portanto, poderiam ter como objetivo da decisão de realizar a *Apropriação* a manutenção do *status quo* ocupado pelos diversos governos. No levantamento realizado, foram observados exemplos do fenômeno em

relação a temas que compartilham essas características, tais como reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência, bem como foram encontrados casos de ocorrência do fenômeno para o reajuste da tabela do imposto de renda pessoa física.

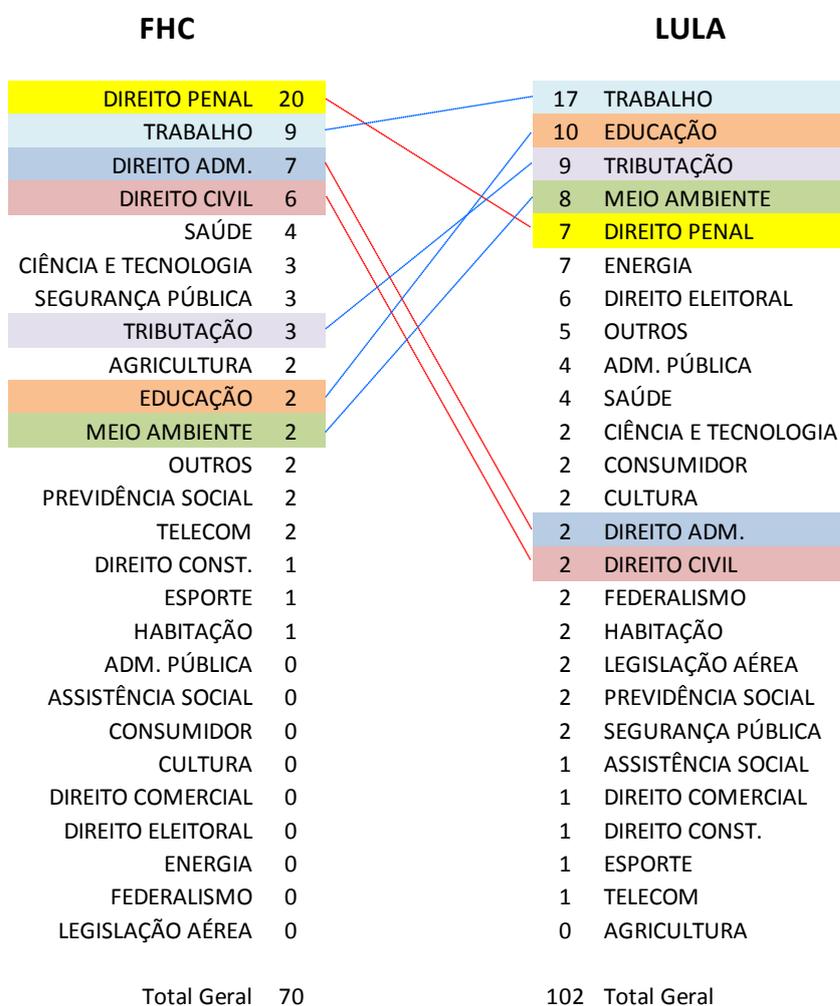


Figura 12 - Variação de temas conduzidos por meio de *Apropriação* em projetos de lei

Por fim, para encerrar esse panorama inicial sobre os horizontes oferecidos pela *Apropriação*, resta verificarmos como que o fenômeno responde sobre as possibilidades de desempenho do Executivo. Observando a Tabela 1, tem-se o resultado do levantamento dos dados com base no tipo de proposição legislativa. Os números levaram em consideração apenas as propostas que permaneceram no Congresso, tendo sido expurgadas todas aquelas que foram retiradas a pedido do Executivo. Ademais, estabelece-se como taxa de sucesso a razão entre as proposições que foram convertidas em lei e o total daquelas que efetivamente tiveram a tramitação concluída no Congresso. A taxa de sucesso, descrita dessa forma, tenta

fugir da armadilha dos cálculos que desconsideram estratégias de “agenda disfarçada”, indicando os casos em que os objetivos do governo foram realmente convertidos em políticas. Por sua vez, chamou-se de índice de eficiência a relação entre a totalidade de recursos empregados, ou seja, de processos de *Apropriação* empreendidos, e os resultados obtidos, o que indica a aferição do ganho gerado pelo esforço político empreendido, em termos concretos, com base na geração de uma lei.

Tabela 1 - Desempenho do Executivo nos processos de *Apropriação* - por proposição

Tipo de Proposição	Total	Total (exceto retirados pelo Executivo)	Tramitação concluída	Gerou lei	Taxa de sucesso (eficácia) %	Índice de Eficiência %
		(A)	(B)	(C)	(=C/B)	(=C/A)
Projetos de Lei	155	138	91	70	77%	51%
Projetos de Lei Complementar	7	7	4	4	100%	57%
Medidas Provisórias	66	65	65	59	91%	91%
Total	228	210	160	133	83%	63%

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Aparentemente, os resultados podem frustrar expectativas quanto ao efeito estratégico do fenômeno, mas uma leitura nessa linha seria simplista e, por isso, equivocada. As taxas de eficiência nos levantamentos de Figueiredo e Limongi (2006), girando em torno de 73%, são superiores aos resultados gerados considerando proposições oriundas da *Apropriação*, as quais atingiram índice de eficiência de aproximadamente 63%. No caso, pesou o índice de eficiência dos projetos de lei ordinária e complementar, com aproximadamente 51% e 57% respectivamente. Não obstante, quando nos deparamos à taxa de sucesso apenas levando em conta o total de tramitações concluídas, observam-se índices bem mais elevados, indicando que os esforços aplicados até o final do processo legislativo geralmente redundam na aprovação da agenda, apontando para indícios de utilização mais efetiva do poder de agenda.

Quando se retribalam os dados classificando-os por temas de políticas, temos resultados bem interessantes, confirmando a diferença no desempenho do Executivo de acordo com a área temática, conforme se observa na Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 - Desempenho do Executivo nos processos de *Apropriação* - por temas

Tema	Total	Total (exceto retirados pelo Executivo) (A)	Tramitação concluída (B)	Gerou lei (C)	Taxa de sucesso (eficácia) % (=C/B)	Índice de Eficiência % (=C/A)
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	5	4	4	4	100%	100%
ESPORTE	2	2	2	2	100%	100%
HABITAÇÃO	5	4	4	4	100%	100%
TRIBUTAÇÃO	24	22	20	20	100%	91%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	15	14	14	12	86%	86%
ENERGIA	9	9	7	7	100%	78%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	4	4	4	3	75%	75%
TRABALHO	41	39	31	27	87%	69%
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	3	3	2	2	100%	67%
AGRICULTURA	4	3	2	2	100%	67%
MEIO AMBIENTE	11	9	7	6	86%	67%
DIREITO ADMINISTRATIVO	12	11	9	7	78%	64%
OUTROS	11	11	8	7	88%	64%
DIREITO CIVIL	8	7	7	4	57%	57%
EDUCAÇÃO	16	13	11	7	64%	54%
CONSUMIDOR	2	2	1	1	100%	50%
DIREITO CONSTITUCIONAL	2	2	1	1	100%	50%
TELECOM	3	2	1	1	100%	50%
SAÚDE	7	7	4	3	75%	43%
DIREITO PENAL	26	24	15	10	67%	42%
SEGURANÇA PÚBLICA	5	5	4	2	50%	40%
DIREITO ELEITORAL	6	6	1	1	100%	17%
CULTURA	2	2	0	0	0%	0%
DIREITO COMERCIAL	1	1	0	0	0%	0%
FEDERALISMO	2	2	1	0	0%	0%
LEGISLAÇÃO AÉREA	2	2	0	0	0%	0%
Total Geral	228	210	160	133	83%	63%

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Embora tenha lidado apenas com emendas à Constituição e projetos de lei complementar, os dados fornecidos por Vilarouca (2008), na média são bem semelhantes aos dos casos de *Apropriação* (63,3 contra 64%). Essa comparação é válida na medida em que os casos ocorridos por meio do fenômeno da pesquisa *não incluem projetos de iniciativa exclusiva*, muitos dos quais não há grandes polêmicas ou mesmo interesse dos parlamentares em emendar. Esse fato, por si só, explica a queda do índice e semelhança com a simulação

feita por Vilarouca (2008), que escolheu analisar projetos que implicassem maior dificuldade para formar maiorias de aprovação⁴⁴.

Para finalizar, embora, na média, a taxa de sucesso e o índice de eficiência não sejam muito elevados, há temas que apresentam efeitos sociais amplos, tais como tributação, previdência e assistência social, entre outros, que geralmente apresentam resistências por parte de setores localizados no Congresso, mas que mostram ambas as taxas consideravelmente altas.

Esses casos, bem como aqueles em que há uma variação considerável entre as taxas, com certeza merecem investigação. Eles podem indicar estratégias que vão além da aprovação das proposições, relativizando os números e mostrando a complexidade inerente ao fenômeno da *Apropriação*⁴⁵.

A partir do delineamento teórico estabelecido no capítulo 1, dos casos selecionados e dos dados inicialmente coletados, no próximo capítulo teremos condições de elaborar o modelo analítico e as variáveis mais adequadas por meio dos quais serão verificadas, empiricamente, as possibilidades de realização do fenômeno e suas devidas explicações.

⁴⁴ Não foram encontrados estudos trabalhando a taxa de sucesso do Executivo para diferentes tipos de proposição, mas que focassem apenas as matérias de iniciativa concorrente do Executivo e dos parlamentares, como considerado no fenômeno da *Apropriação*. Cabe lembrar que 42% das leis oriundas de propostas do Executivo dizem respeito a créditos orçamentários específicos e atos administrativos bastante pontuais, como foi anteriormente comentado. Essas propostas pontuais, inseridas na iniciativa exclusiva, tendem a ser aprovadas sem oposição e também sem emendas dos parlamentares, moldando a taxa de sucesso do Executivo, quando considerada como um todo.

⁴⁵ O capítulo 5 oferece uma visão bem mais interessante sobre essas informações, quando observa o cálculo da taxa de sucesso e do índice de eficiência tomando por referência o tipo de *Apropriação*.

3

MODELO ANALÍTICO DA *APROPRIAÇÃO* DA AGENDA

O presidente da Câmara, na época o Arlindo Chinaglia, quis até devolver a MP. Eu é que falei a ele que não devolvesse porque não interessava a paternidade e, sim, o resultado no campo, ou seja, a regularização fundiária, a segurança jurídica para quem está na terra e a paz no campo.

Trecho de entrevista concedida à Rádio Câmara pelo então Deputado Asdrúbal Bentes (PMDB-PA), em 6/10/2010, sobre a Medida Provisória 422/2008 que reproduzia na íntegra o PL 2278/2007, de autoria do parlamentar.

A análise da *Apropriação* pode fornecer explicações importantes para entender o *modus operandi* do Executivo nas escolhas de políticas públicas, principalmente levando em consideração que o Legislativo passa a ser compreendido como fonte potencialmente relevante dessas escolhas.

Observamos que todo o jogo da antecipação (*early games*) das proposições legislativas apresentadas pelo Poder Executivo consubstancia uma causa, que é a formação de maiorias, cujo o efeito desejado, ao final de todo o processo, é a aprovação da lei, como uma das dimensões da governabilidade. A *Apropriação* é um fenômeno que se encaixa nessa relação de causa e efeito, enquadrando-se no conjunto de estratégias aplicáveis ao jogo de antecipação (*early game strategies*).

Assim, a *Apropriação* não é um fim em si mesmo. Nesse caso, teoricamente, pode-se compreendê-la como a culminância de um processo decisório que tem contornos estratégicos, um dos meios utilizados pelo Executivo para conseguir maiorias e elevar a governabilidade. Para isso, é preciso entrar em detalhes nessa relação de causalidade, desvendando os fatores explicativos vinculados ao fenômeno.

Parte-se do fato de que a *Apropriação* trabalha com a natureza substantiva das propostas legislativas. Assim, no âmbito de todos os recursos disponíveis para a formação de maiorias parlamentares (*pork*, distribuição de cargos, etc), a *Apropriação* encaixar-se-ia como um processo de manipulação estratégica de um conjunto de agendas possíveis.

Do ponto de vista dos efeitos, a garantia da governabilidade é um objetivo pleno, mas ainda carente de maiores distinções, pois várias estratégias usadas pelo Executivo estão focadas nesse aspecto. Assim, entre suas dimensões, a que apresenta afinidade com o fenômeno da *Apropriação* é a própria aprovação de leis.

Por meio da Figura 13 fica evidente a posição de intermediação da *Apropriação* com a relação de causa e efeito entre formação de maiorias e a governabilidade. Nessa perspectiva, será adotada uma estratégia metodológica de desagregação do fenômeno em duas partes.

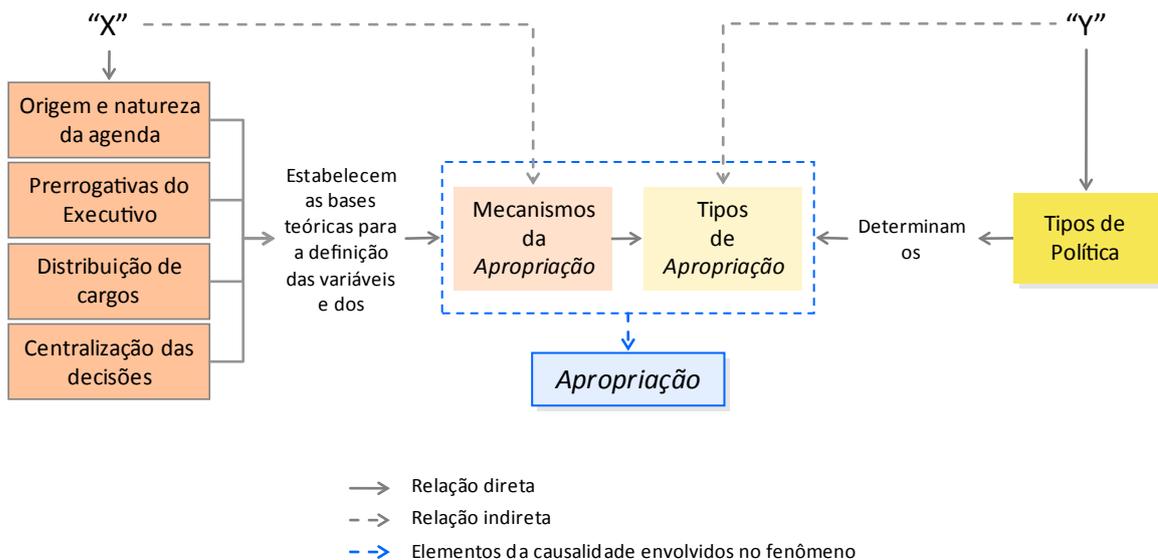


Figura 13 - Diagrama de detalhamento de causalidade intermediada pela *Apropriação*

Uma parte refere-se à descoberta dos elementos causais, referenciados nos aspectos que compõem o conjunto de explicações sobre a governabilidade, mas agora articuladas por meio da noção de mecanismos causais especificamente identificados à operação da *Apropriação*. A outra parte refere-se ao delineamento dos efeitos, por meio da elaboração de uma tipologia das políticas tratadas pelo fenômeno. Essa tipologia será estendida ao fenômeno, conformando, assim, os tipos de *Apropriação*.

A desagregação do fenômeno ajuda a trazer a relação de causa e efeito da esfera macro (formação de maiorias e governabilidade) para a esfera micro (mecanismos da *Apropriação* e tipos de *Apropriação*). Essa característica, não só da pesquisa, mas também do fenômeno aqui estudado, apresenta forte associação com teorias de médio alcance, ou seja, teorias que dizem respeito a aspectos específicos de um objeto de estudo, em vez de grandes teorias, de nível macro. Nesse sentido, também se observa que as metodologias e métodos para trabalhar os dados são também orientados por essa perspectiva.

Neste capítulo, primeiramente será realizada análise sobre a melhor forma de estipular os efeitos da *Apropriação* e, em seguida, trabalharemos a metodologia para definir os termos da causalidade do fenômeno. Também será dado o devido tratamento ao grande conjunto de dados reunidos na pesquisa, justificando as escolhas e a forma pela qual cada registro será documentado. É importante destacar que a construção do modelo analítico eventualmente implicará a incorporação de novos elementos ao quadro teórico previamente estabelecido.

3.1 Estudos comparados, complexidade causal e equifinalidade

Segundo Rezende (2011, p. 316), os fenômenos políticos são usualmente produzidos por múltiplas causas, cujo caráter é dinâmico e são altamente sensíveis ao contexto:

[...] na análise política se conhece muito bem o fato de que nem sempre as mesmas causas produzem os mesmos resultados nas mesmas condições observadas. Estas características exigem que os pesquisadores estejam atentos ao modo particular que conduzem a produção do fenômeno estudado [...]

Tal como se pode perceber do diagrama analítico apresentado na Figura 13, a *Apropriação* aproxima-se bem dessa definição, de um fenômeno político diretamente relacionado à questão da complexidade causal e suas formas diversificadas de aparição.

No caso, os tipos de efeitos de interação em diversos níveis da análise, ou mesmo a interação estratégica dos elementos disponíveis, devem ser considerados no tipo de desenho da pesquisa. Assim, a complexidade tende a exigir maior atenção dos cientistas políticos para desenhos de pesquisa que considerem seriamente os problemas específicos da inferência causal em condições e contingências históricas específicas (REZENDE, 2011).

Esta lógica de análise permite que os estudos de caso sejam sensíveis ao contexto para a análise da variação dos fenômenos sociais, que é decisiva na análise política. Nesse quadro, faz muito sentido estudar os fenômenos complexos a partir da utilização de estudos comparados de casos. Com esse tipo de comparação, é possível investigar com maior precisão a diversificação e variabilidade de causas e condições que produzem o fenômeno de interesse, o que leva a um caminho natural à elaboração de teorias.

Diferentes processos causais podem produzir resultados similares no comportamento da variável dependente por diferentes caminhos ou trajetórias. Chamamos esse processo de *equifinalidade*. Para George e Bennett (2004), o papel da equifinalidade passa a ser considerado elemento decisivo para a abordagem da análise causal dos fenômenos políticos, sendo fundamental para a construção de desenhos de pesquisa e para a elaboração de teorias em ciência política, a partir das chamadas teorias tipológicas (*typological theories*)⁴⁶.

3.1.1 Teorias Tipológicas

As teorias tipológicas buscam fundamentalmente identificar diversas possibilidades de articulações num contexto de complexidade causal. Pensar em termos meramente das variáveis, sem levar em conta os importantes processos de equifinalidade, pode gerar sérios problemas associados à não percepção das articulações fundamentais na produção de determinados fenômenos e seus efeitos decorrentes.

A formulação de tipologias é uma atividade familiar nas pesquisas em ciências sociais. Analistas frequentemente classificam eventos em tipos, cada qual compartilhando combinações específicas de fatores.

Entendidas como sistemas organizados de tipos, as tipologias apresentam contribuição relevante para a formação de conceitos e para a construção de variáveis categóricas. Suas vantagens incluem a capacidade de lidar com fenômenos complexos, clarificando as semelhanças e as diferenças entre os casos para facilitar comparações, fornecendo um inventário dos tipos possíveis de casos.

Os autores (GEORGE; BENNETT, 2004; COLLIER *et al.*, 2008) costumam descrever duas formas de utilização de tipologias. Na primeira, chamada “descritiva” ou

⁴⁶ Segundo Rezende (2011), as teorias tipológicas oferecem generalizações contingentes sobre o modo específico de como e em que condições um dado conjunto de variáveis independentes se “configuram” para a produção de determinados fenômenos. Essas configurações de variáveis são consideradas como “tipos”.

“indutiva”, cada categoria corresponde a tipos específicos ou instâncias de um conceito mais amplo. Ela pode ser contrastada com as tipologias “explicativas” ou “dedutivas”, que carregam hipóteses sobre variáveis explicativas e por meio das quais teorias já estabelecidas são testadas, podendo-se agregar novos elementos.

Essa distinção entre tipologias de maneira nenhuma sugere que as do tipo descritivo não estejam conectadas com a formulação e teste de explicações. Nessa abordagem, a construção gradual da explicação teórica acontece com a identificação de caminhos causais e variáveis relevantes para um determinado resultado. Ela torna-se particularmente útil em programas de investigação novos ou emergentes. Os estudos de caso podem contribuir para o desenvolvimento de tipologias indutivas nas fases iniciais de uma pesquisa por meio da identificação de uma lista inicial de possíveis variáveis teóricas (GEORGE; BENNETT, 2004). Em última análise, quanto mais casos forem adicionados ao exame, mais delineado e abrangente será o mapa dos caminhos causais a um resultado.

Uma tipologia detalha um conceito global em categorias analíticas, classificando casos conforme sua especificação. Nesse sentido, ela pode ser vista como um ponto de partida para a construção de uma teoria. Em contraste com uma teoria geral explicativa de um determinado fenômeno, a tipologia fornece uma descrição diferenciada de um fenômeno, podendo gerar explicações de médio alcance.

Tipologias abordam diretamente alguns aspectos. Primeiramente, os pesquisadores que constroem tipologias necessariamente estão trabalhando com conceitos e com a relação entre eles, empregando esforços de classificação. Há, portanto, um "conceito global" para se referir ao fenômeno amplo, cuja tipologia traça uma medida categórica desse conceito abrangente (COLLIER *et al.*, 2008, p.159). Deve-se observar que o conceito global referido por esses autores não quer dizer escala ampla de abstração, e sim o conceito completo de um fenômeno bem determinado. Nesse sentido, para haver a medida categórica é preciso, antes, observar as recomendações de Sartori (1970, p. 1053), especialmente com relação à noção da “escada de abstração”⁴⁷.

Além disso, Collier *et al.* (2008) indicam que a tipologia pode ser vista como o resultado de ser explicado. Mais precisamente, os tipos contrastantes nela contidos seriam os efeitos a serem analisados. Cada caso pode vir a ser útil se permitir que o investigador

⁴⁷ Para Sartori (1970) a “escada de abstração” baseia-se na noção de que quanto mais ampla se torna uma categoria analítica ou conceito, menos precisa ela é em discriminar as características de seus membros. Assim o pesquisador tem de adequar consistentemente as categorias e conceitos usados no plano de análise e explicação desejados.

identifique um padrão causal diferente. Explicações diferenciadas dos desfechos dos casos tornam-se parte de uma teoria tipológica cumulativa. Constituem o “repertório de mecanismos causais”.

A partir dessas noções sobre a aplicação de tipologias, serão analisadas as ligações necessárias para melhor delinear o efeito alcançado pelo processo de *Apropriação*, ou seja, definindo qual seria a “variável dependente” no âmbito do fenômeno. O que se pretende a partir desta seção é estabelecer uma tipologia dos resultados da *Apropriação* e estender tal tipologia ao próprio fenômeno.

Os resultados coletados neste trabalho são os textos das leis aprovadas ou dos projetos apresentados. Propõe-se, então, classificar as políticas que caracterizam esses textos. Classificando-os em categorias, com base em algumas premissas, ter-se-á uma boa aproximação dos tipos de efeitos alcançados por meio da *Apropriação*. Afinal, a complexidade do nosso arcabouço legal, diretamente proporcional aos objetivos da estratégia de *Apropriação*, pede um nível compreensível de síntese, capaz de fazer ligação com suas conexões causais.

3.1.2 *Objetivos da Apropriação e o uso de tipologias*

Há algumas tipologias já estabelecidas para classificação de políticas, entre as quais a mais conhecida é a definição de políticas públicas de Lowi (1964, 1972), estabelecendo quatro categorias possíveis: (i) políticas distributivas; (ii) redistributivas; (iii) regulatórias; e (iv) constitutivas. O argumento principal do referido autor era que cada política pública possui grupos de apoio e rejeição, cujos debates ocorrem em arenas específicas. Para Lowi (1964, 1972, p. 299), “as políticas determinam a política”, querendo focar as diferentes manifestações da principal característica política de um governo, que é seu poder de coersão.

Avalia-se que a aplicação de tipologias para a presente tese pode ser fundamentada em outro tipo de argumento. Quando se percebe o uso da *Apropriação* para submeter uma política ao Congresso, existem duas dimensões que devem ser superpostas. A primeira, a formal, pela qual o objetivo central do governo, por princípio, é resolver problemas mediante uma gestão eficiente em que prevaleça a justiça social (eficácia, eficiência e efetividade). A segunda, informal, estabelece os objetivos secundários da

aprovação e implementação de uma política. Seriam os motivos pelos quais se decide proceder à *Apropriação*. Alguns casos podem facilitar esse raciocínio.

Podemos começar, por exemplo, quando uma série *acontecimentos que impactem e motivem a administração pública a tomar decisões relevantes determinem a avaliação de propostas em tramitação no Congresso*. Esse tipo de situação encontraria explicação, como já foi mencionado no capítulo 1, no modelo de Kingdon (2003), pelo fato de que os problemas (acontecimentos) despertariam a atenção da sociedade, incentivando os tomadores de decisão a buscarem soluções, entre as quais os projetos em tramitação no Congresso a serem adaptados pelo Executivo. A força de um empreendedor como o chefe do Executivo poderia dinamizar a questão.

Tais casos geralmente ocorrem quando existe a necessidade de inclusão de um tema urgente na pauta de decisões, tema este que já vinha sendo de alguma forma tratado pelo Congresso. Um exemplo interessante que se enquadra nesta situação é a agenda de propostas para possibilitar o saque do saldo do fundo para trabalhadores que passassem necessidade pessoal devido a calamidades públicas. O assunto não conseguia avançar no Congresso, tendo sido inclusive aprovado relatório pela sua rejeição, apresentado pelo Deputado Vicentinho (PT/SP), em novembro de 2003. Ainda faltavam duas outras comissões para se pronunciarem em relação à essa matéria, quando, em fevereiro de 2004, o governo editou a Medida Provisória nº 169, justamente autorizando saques nas contas vinculadas ao FGTS de trabalhadores que sofressem perdas decorrentes de desastres ocorridos por chuvas e inundações. O partido do Presidente havia proposto a rejeição da matéria no Congresso e, logo em seguida, apresentou proposta quase idêntica⁴⁸ e com caráter de urgência e relevância.

Outro tipo de efeito desejado que pode ser vinculado ao fenômeno da *Apropriação* é o estabelecimento de coordenação e cooperação com as propostas da base de apoio. No caso, a lógica da formação da coalizão, calcada principalmente na cessão de cargos e pastas ministeriais, movimenta as políticas em um espaço decisório na direção das parcerias que atrai (LIMONGI, 2006). Além disso, deve-se recordar que, alinhado a esse perspectiva, existe o fato de os partidos políticos exercerem o “poder positivo” quando realizam o papel de filtros e selecionadores de proposições e ideias dentro de suas agremiações. Dessa maneira, a

⁴⁸ Lembrando que não é o propósito desta pesquisa analisar a qualidade dos textos em pauta, objeto de estudo segundo as diretrizes do campo da legística. No caso citado, o texto do Executivo era bastante próximo do debatido anteriormente no Legislativo. Trata-se de uma comparação simples em termos redacionais.

Apropriação ocorre como ponto natural de acomodação entre os interesses demonstrados pelos parlamentares da base e o governo.

Um exemplo interessante é o do PL 7505/2006, do Executivo, que instituía o Estatuto do Garimpeiro. Esse projeto foi fortemente inspirado no Projeto de Lei do Senado 26/2005 (PL 2844/2006, na Câmara), que estava há anos esperando decisão do Plenário da Câmara. Seu autor, já na condição de ministro, e um dos relatores na Câmara dos Deputados eram da base do governo.

Do mesmo modo, em ação coordenada com as lideranças partidárias da base, o governo pode visualizar um projeto originário da oposição como um grande potencial para ser aproveitado em seu próprio nome. É a *relevância política de se obter a “paternidade” de certos projetos*. O anúncio de propostas e seu envio para o Congresso faz parte da estratégia do Executivo, cujos integrantes, inclusive a Presidência, ficam atentos às repercussões de imagem e, conseqüentemente, eleitorais de seus atos e decisões (LIMONGI, 2006). Tal aspecto confirma que a *Apropriação* é um processo estratégico que colabora para a maximização e consecução dos objetivos programáticos do governo, permitindo-lhe adotar uma ação que lhe proporcione a maior utilidade esperada (AMORIM NETO, 2006).

O curioso exemplo também relatado nesta tese, o da MP 459/2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida e tomou, com diferenças apenas pontuais, dispositivos constantes no substitutivo ao PL 3057/2000, e apensos, encaixa-se nessa possibilidade. O relator desta matéria e autor do substitutivo era de partido da oposição. Esse caso é interessante, pois reflete uma situação de afinidade de preferências entre governo e oposição, sem ter ocorrido processo de negociação prévio. Como o texto foi praticamente idêntico, quebrou *ex-ante* a resistência da oposição, anulando qualquer ação contrária à matéria. Além disso, e talvez mais importante, o texto fez parte de uma política de grande visibilidade ao público, fazendo parte, inclusive, do currículo de realizações da então candidata à Presidência da República. Essa visibilidade pode estar até na explicação de o relator não ter se posicionado frontalmente contrário à *Apropriação* ocorrida. Uma postura desse tipo seria confundida com a oposição à própria política pública.

Sem grandes esforços, consegue-se também verificar que a *Apropriação* presta-se a *prevenir e controlar riscos em algumas políticas*. Trata-se de processo para barrar ou tirar a força de propostas de parlamentares com viés claramente populista e que podem, por exemplo, por em risco o equilíbrio das contas públicas. Caso interessante é o demonstrado pelas propostas de reajuste do salário mínimo. A cada proposta, o governo procura controlar a

pressão parlamentar de forma a não comprometer as contas da Previdência Social e de estados e municípios. Selecionando uma proposta específica, por exemplo, a MP 1824/1999, verifica-se que, no momento de sua apresentação, já tramitavam no Congresso vinte e oito projetos de lei que tratavam sobre o valor do salário mínimo. Nessa circunstância, apesar do mesmo tipo de agenda, todos apresentavam objetivos bem discrepantes aos demonstrados pelo governo.

Deve-se observar que, excetuando-se a última situação, todas as demais se referem a políticas tidas como interessantes, visto se encaixarem nos planos do governo, estratégicos e táticos e, com maior ou menor intensidade, apresentarem visibilidade positiva ao público. São situações em que estão presentes: (i) o interesse legítimo de formular uma política socialmente legitimadas, válidas e cuja implementação venha a resolver ou amenizar problemas; (ii) o interesse do Executivo em obter *credit claiming*⁴⁹ por meio da *Apropriação*, isto é, de ser desejável que a política permita aos integrantes do governo capitalizar a atenção ou se promoverem em função de alguma realização (visibilidade); bem como (iii) o *blame-avoiding*, ou seja, o interesse de apresentar políticas que tenham condição de anular decisões impopulares ou problemas que comprometam a imagem do governo (denúncias de corrupção, por exemplo), diante do fato de que o viés negativo dessas ações seja mais perceptivo por parte da população (WEAVER, 1986).

O caso da MP 169/2004, é um bom exemplo de *blame-avoiding*, pois, por meio dela, o governo propunha uma maneira rápida de alívio a vítimas de desastres naturais que ocorrem frequentemente no início do ano (janeiro a março). No entanto, a medida apenas foi publicada em fevereiro daquele ano. Questiona-se se seria um ato que poderia ter sido apresentado muito antes, sabendo o governo da frequência certa do problema e do fato de essa mesma matéria estar há anos tramitando no Congresso. A explicação para isso estaria justamente no uso da MP como estratégia de *blame-avoiding* em face das denúncias apresentadas pela imprensa contra membros do governo⁵⁰.

Situação inversa é a atribuída quando ocorre uma intervenção na agenda do Legislativo pela colocação de outra proposta em termos diversos das demais em tramitação. Trata-se, frequentemente, de uma ameaça ao *status quo* defendido pelo governo, ou de casos

⁴⁹ Esta expressão é mais comumente atribuída às estratégias de parlamentares para obterem melhores condições de reeleição (MAYHEW, 1974), garantindo a rastreabilidade do eleitor em relação às suas ações como parlamentar (ARNOLD, 1991). No entanto, nesta pesquisa a expressão é utilizada para indicar a possibilidade de garantir uma visibilidade positiva do anúncio e, posteriormente, da implementação da medida, agregando também a noção estabelecida por Mayhew (1974) do *position taking*, que, aqui, se refere à divulgação pública das ações do Executivo durante o mandato do Presidente da República.

⁵⁰ Trata-se do escândalo conhecido como “caso Waldomiro Diniz”, denunciado pela Revista Época em 13 de fevereiro de 2004, o primeiro fato de corrupção envolvendo o governo Lula.

em que a mudança proposta no Parlamento seja radical em relação a qualquer pretensão do governo. Também pode ser caracterizada pela tentativa de controlar os ímpetus mais populistas sobre um conjunto de temas particularmente sensíveis à administração pública. *De jure*, não são monopólios do Executivo, mas, *de facto*, ele os observa dessa forma⁵¹. Daí a necessidade de controlar riscos.

Outra explicação que também se pode enquadrar nessa categoria é a questão do *blame-avoiding* (WEAVER, 1986). São casos em que os formuladores de política muitas vezes são colocados em situações em que as oportunidades de reivindicar *credit claiming* não valem os custos políticos a elas associados, mas que, ainda assim, determinam uma ação sobre aquela política. Por exemplo, dar reajustes muito elevados ao salário mínimo é medida popular no curto prazo, mas traz riscos iminentes à Previdência Social, aos cofres das prefeituras e a algumas atividades econômicas. No entanto, é uma matéria que pede algum tipo de decisão, que deve ser feita sopesando argumentos favoráveis e contrários. O *blame-avoiding*, neste caso, vem com a decisão de um aumento quase sempre constrangido pela capacidade governamental, mas num patamar que minimize ao máximo as críticas.

A partir dessas colocações, verifica-se que o conjunto de possibilidades que justifiquem a *Apropriação* pode ser sintetizado e convertido em categorias, numa tipologia específica para o fenômeno. Tal tipologia obedeceria a uma lógica funcional, pragmática, associada a ganhos e benefícios sociais e políticos.

Nessa linha, a *Apropriação* poderia ser classificada segundo o critério da finalidade secundária da política, agregada às repercussões geradas pela relação de custo-benefício político das medidas propostas. Assim, propõe-se que os projetos selecionados sejam classificados em duas categorias mutuamente excludentes: projetos caracterizados por uma *agenda positiva* e por *controle de risco*.

As políticas classificadas como de *agenda positiva* seriam todas aquelas em que houvesse potencial de ganhos maiores do que os custos políticos. Se fosse adotada a tipologia de Lowi, nela estariam abrigadas as políticas distributivas, as políticas constitutivas, cujo teor

⁵¹ Trata-se de uma lógica diferenciada da teoria da delegação de Kiewiet e McCubbins (1991), em que os autores comentam que a delegação conferida pelo Congresso americano à burocracia governamental pode criar problemas futuros de perda de poderes do Legislativo, bem como invasão de prerrogativas que superassem a delegação (*bureaucracy drift*), tal como comentaram Epstein e O'Halloran (1999). No caso em estudo, não há *a priori* delegação. Conforme será mostrado mais adiante, a transformação do padrão de leis desse tipo, tais como o reajuste da Previdência, do salário mínimo e dos valores da tabela do imposto de renda, inverteu as posições, fazendo com que o governo tivesse cada vez menos necessidade de realizar a *Apropriação* como forma de evitar riscos.

estaria justificado socialmente (por exemplo, regras dos códigos penal e civil) e, de certa forma, algumas políticas redistributivas de impacto moderado ou que são legitimadas socialmente e não tragam efeitos adversos aos planos do governo.

As políticas de *controle de risco* estariam associadas às políticas redistributivas de grande impacto, mas não exatamente pelo enfoque tratado por Lowi, que enfatiza a luta entre ganhadores e perdedores que são sujeitos à política, indicando o Estado apenas como árbitro. No caso da tipologia aqui proposta, a política que se enquadra como *controle de risco* é vista pela ótica do Executivo. Ele é a parte interessada pelas consequências negativas impostas pela eventual manipulação indevida da matéria, dada sua natureza. Assim, a possível imagem positiva gerada pela política, de ganho limitado no curto prazo, poderia trazer consequências adversas, comprometendo o governo no médio e no longo prazos. É claro que pode haver ganhos sociais, mas o governo avalia ser preferível controlar seus efeitos.

Nessa segunda categoria, por exemplo, estão todas as medidas que necessitam periodicamente ser revistas, que impactam de forma relevante o orçamento dos governos, mas que não fazem parte de planos de governo, pois são garantidas constitucionalmente, tal como o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência Social. Também se enquadrariam nessas matérias as políticas relativas a um controle estatal mais típico, como políticas do tipo regulatórias, de fiscalização e aplicação de punições administrativas e penais⁵².

Compreende-se que, para promover a *Apropriação*, determinada matéria deve chamar a atenção do governo e ela deve conter um componente importante, desmembrado, então, em dois tipos: (i) quando a matéria tem atratividade suficiente a ponto de sugerir ganhos políticos relevantes para os membros do governo ou (ii) quando ela representa ameaças potenciais que prejudiquem no curto ou no médio prazo outras políticas.

Aplicando-se essa tipologia ao fenômeno estudado, colocam-se, então, duas categorias: a *Apropriação por Agenda Positiva* e a *Apropriação por Controle de Riscos*. O Quadro 7 resume os parâmetros dessa classificação.

⁵² Tais atividades de controle não são aquelas referentes às atribuições de órgãos do governo, pois, nesse caso, estariam enquadradas no conjunto de iniciativas exclusivas da Presidência da República e, portanto, não seriam objeto de *Apropriação*.

Quadro 7 - Relação entre motivações e as categorias de *Apropriação*

Motivações da <i>Apropriação</i>	Objetivo	Categorias de <i>Apropriação</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Eventos externos que determinam a avaliação de propostas em tramitação - Coordenação com a base de apoio - Disputa das propostas com a oposição - Controle sobre as ações dos partidos (oposição e da coalizão) - Obtenção da “paternidade” de determinadas políticas 	<ul style="list-style-type: none"> - Maximização de benefícios à sociedade (políticas amplas) ou a setores que são mais vulneráveis (política legitimadas) - Visibilidade positiva e percepção do público 	<p>Agenda Positiva (<i>credit claiming + blame-avoiding</i>)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Prevenir riscos ou manter o controle sobre algumas políticas - Coordenação com a base de apoio - Disputa das propostas com a oposição - Controle sobre as ações dos partidos (oposição e da coalizão) 	<ul style="list-style-type: none"> - Manter ou afastar-se o menos possível do <i>status quo</i> da política atual 	<p>Controle de risco (+ <i>blame-avoiding</i>)</p>

Fonte: elaboração própria

Se Lowi afirma que “as políticas determinam a política”, aqui se entende que as políticas determinam o tipo de *Apropriação*, sempre partindo do princípio que a ocorrência desse fenômeno pressupõe sua serventia à política.

Essa tipologia representa a ponta dos resultados pretendidos com a realização da *Apropriação*. Na seção seguinte, serão tratados os aspectos referentes às variáveis e mecanismos que darão suporte às categorias propostas.

3.2 Mecanismos causais

A pesquisa sócio-científica define-se por seguir as regras da inferência. Por inferência King, Keohane e Verba (1994, p. 46) entendem o processo de usar os fatos de nosso conhecimento para conhecer aqueles que desconhecemos. Os fatos desconhecidos são nossos objetos de investigação, enquanto aqueles de nosso conhecimento são nossos dados ou observações.

Um termo particularmente interessante é o da inferência causal para explicar os fenômenos e verificar as hipóteses propostas. King, Keohane e Verba (1994, p.85) dão preferência ao argumento causal correlacional, pelo qual se define efeito causal como sendo a diferença na componente sistemática de uma variável dependente quando a variável causal

assume dois diferentes valores. Portanto, o efeito causal é a diferença que se observa quando repetimos uma experiência, alterando-se uma das variáveis, mantendo-se as outras constantes.

Trata-se de uma definição teórica, pois, no campo das ciências sociais, ter um controle real das variáveis é algo improvável. Desse modo, a aplicação do conceito de experimento deve ser questionada e relativizada (Figura 14).

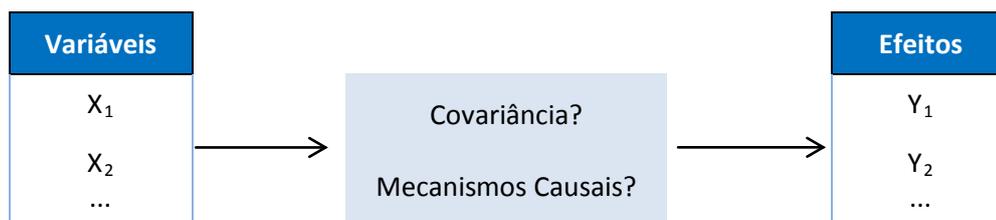


Figura 14 - Relações de causa e efeito

Normalmente, os métodos de pesquisa que dão preferência à inferência causal dão grande importância à capacidade de previsão das teorias e dos modelos, mas geralmente falham ao não explicitar os mecanismos causais, ou seja, como as causas conduzem aos efeitos.

Embora existam métodos estatísticos sofisticados, que geralmente permitem encontrar fortes correlações os dados e os modelos teóricos, nenhum deles consegue vencer o desafio de que correlações observadas não proveem uma sólida base para inferir causalidade, afinal, variáveis não podem ter efeitos causais sobre resultados a menos que exista algo interveniente que lhe dêem suporte para isso (GEORGE; BENNETT, 2004).

Especialmente quando aplicada às ciências sociais, as críticas à perspectiva correlacional, passam, assim, por dois caminhos. Calmon (2011) ilustra primeira crítica por meio de uma ilustração. A correlação observada entre duas variáveis A e B (“cegonhas no telhado” e “tamanho das famílias nas vilas rurais da idade média”) pode ser pouco indicativa ou “espúria”, demonstrando apenas os efeitos de outras condições importantes (modo de produção rural, por exemplo).

Outra crítica, e talvez mais importante para esta pesquisa, é a de que relações causais importantes, especialmente no âmbito das ciências sociais, podem não ser diretamente observáveis com a devida frequência, seja porque diversos aspectos interagem e podem compensar um ao outro (relações complexas), seja porque as variáveis não são quantificáveis.

Gerring (2005) desloca essa discussão para enriquecer o quadro metodológico. Desse modo, além da linha da causalidade correlacional haveria outra, baseada em mecanismos ou processos. Seriam relativamente raras em ciências sociais explicações causais que apresentam apenas os padrões de covariação entre X e Y, sem qualquer consideração com o que liga os dois e, mais do que isso, não faria sentido um argumento calcado em mecanismos sem referência aos padrões de covariação entre o X estrutural e o Y final.

Assim, a lógica de explicação passaria da covariância entre duas categorias de análise, para a identificação dos mecanismos que torna plausíveis a conexão entre as variáveis independentes (causas consideradas relevantes) e a variável dependente (efeitos observados), a partir de uma teoria (REZENDE, 2011).

Mecanismos causais ou, simplesmente, mecanismos, são as condições, as relações que geram determinados eventos ou determinados estados. Para Elster (2007), para explicar um fenômeno (*explanandum*) é preciso antes observar um fenômeno anterior (*explanans*), que o explique. Os *explanans* seriam os mecanismos, que, segundo o autor, devem preceder temporalmente o comportamento que eles causam; eles devem ser intencionais, a fim de explicar as ações racionais. Embora os mecanismos nos permitam explicar, eles não se prestam para prever o comportamento social. Calmon (2011) traduz bem esse pensamento de Elster, indicando que:

[...] os postulados sobre os mecanismos causais devem preceder a análise correlacional. E a análise correlacional apenas faz sentido quando precedida por postulados sobre os mecanismos causais subjacentes.

Dessa maneira, uma relação causal entre X e Y existiria somente se existissem mecanismos causais que conectem X a Y, como mostrado na Figura 15.

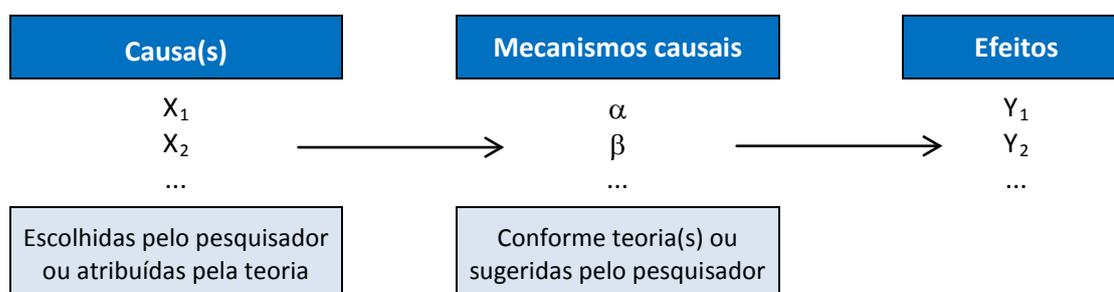


Figura 15 - Explicação por meio de mecanismos

Tilly (2001) define processos como combinações de mecanismos que ocorrem frequentemente ou sequências de mecanismos. Essa definição de Tilly parece relevante para esta pesquisa, na medida em que ressalta as possibilidades de interrelação entre os mecanismos, sem a qual, em muitas situações, não produzem efeitos.

As explicações por mecanismos situam-se na teoria realista da causalidade⁵³. Elas sugerem hipóteses sobre como um conjunto de causas se articula para a ocorrência de um dado fenômeno, em contraposição às teorias que consideram causalidade como regularidades (CALMON, 2011; REZENDE, 2011).

A maior dificuldade em relação aos mecanismos é que eles não são observados diretamente. Sua identificação necessita de uma boa estratégia de pesquisa, que associe teoria e empiria. Assim, no desenvolvimento da ideia da análise causal, ainda sobressaem as contribuições dadas pelos estudos de caso, que permitem uma maior exploração das relações causais e testar hipóteses referentes a múltiplos atributos de casos individuais, examinando-se detalhadamente processos, mecanismos ou argumentos intervenientes que ligam variáveis previamente determinadas em um relacionamento de causalidade.

A relação entre a técnica de estudos de caso e a investigação dos mecanismos leva a opções sobre o alcance das teorias propostas, as teorias de médio alcance defendidas por Merton (1970, p. 51), pois sua construção é que fornece os subsídios para ter acesso de forma mais aguda nos mecanismos específicos que produzem fenômenos de interesse ao pesquisador.

A utilização de mecanismos também pode ampliar as fronteiras da necessidade de pesquisas comparadas com vistas a dar conta da conexão entre teoria e processos empíricos. Quando compreendida a partir dos mecanismos causais, a análise comparada de casos deve-se propor a compreender como esses mecanismos operam, como articulam variáveis independentes e repercutem sobre a variável dependente, em um conjunto específico de condições.

Outro aspecto relevante da utilização de mecanismos no conjunto de explicações está na redução da fragmentação teórica. A especificação dos mecanismos que operam num dado fenômeno estaria diretamente associada à produção de explicações mais precisas e inteligíveis. Dessa forma, os mecanismos articulariam variáveis dentro de argumentos

⁵³ George e Bennett (2004) encaixam o realismo científico na premissa de que os fatos sociais ou entidades existem independentemente do observador, cabendo a este o papel de explicá-los por meio de teorias. Teorias e explicações seriam modelos hipotéticos sobre como mecanismos subjacentes trabalham.

teóricos, mas, também poderiam ser objetos de articulação dentro de um quadro teórico mais amplo para a explicação de um fenômeno. Pode-se afirmar que a noção de mecanismo causal contribui para demonstrar que os fenômenos políticos são usualmente carregados de múltiplos caminhos causais.

Dadas essas considerações, considera-se que esta tese apresenta fortes características para formulações teóricas de médio alcance, primeiramente pelo fato de se propor a estudar um fenômeno específico e, em segundo lugar, por procurar entender a relação de causa e efeito subjacente a ele, de modo a compreendê-lo melhor e localizá-lo num quadro mais amplo de teorias.

Portanto, propomos um novo esquema da relação causal intermediado pela *Apropriação*, assumindo-a por um fenômeno gerado pela articulação de mecanismos causais.

Antes de seguir com as definições sobre mecanismos, é importante destacar as recomendações de Sartori (1970), com relação aos problemas derivados da má formação dos conceitos nas ciências sociais, especialmente das conceituações vagas e não delimitadas. Deve-se colocar que o referido autor não impõe que conceitos sejam universais, aplicáveis em todo e qualquer tempo ou lugar. Mesmo que se necessite de categorias mais gerais, elas devem ser suscetíveis a teste empírico (SARTORI, 1970, p. 1035).

Como mencionado anteriormente, cada termo deve ser analisado quanto à denotação (classe/extensão) e conotação (propriedades/intensão), que se apresentam em relação inversa. No que diz respeito ao nível de abstração, sem perda na precisão e na testabilidade empírica, cada conceito deve ter uma quantidade limitada de atributos a ele associados (SARTORI, 1970, p. 1041). O “esticamento conceitual” ocorreria pelo equívoco de se pretender aumentar a extensão sem reduzir a intensão. Seguindo essa lógica, Sartori propõe a adoção da “escada de abstração” como base da formação conceitual, subdividida em conceitos de alto, médio e baixo nível de abstração, que seriam direcionados, respectivamente, a teorias globais, de médio alcance e de alcance reduzido (SARTORI, 1970, p. 1044).

O citado autor preocupa-se com as pesquisas de nível médio de abstração, especialmente quando se usa conceitos alargados em excesso e vazios de conteúdo (SARTORI, 1970, p. 1048-1049). Essa preocupação do autor com o desenvolvimento teórico na esfera do nível médio de abstração, com categorias intermediárias consistentes, combinado com a habilidade de subir ou descer a “escada de abstração” considerando o *tradeoff* entre

alcance da explicação e precisão da descrição, no que se refere a teste empírico inclusive, remete diretamente ao debate sobre a análise política a partir de mecanismos mensuráveis.

Na próxima seção, serão detalhados e analisados os mecanismos propostos nesta tese para explicar a *Apropriação*.

3.3 Mecanismos da *Apropriação*

O quadro teórico inicial nos mostra o conjunto de possibilidades que o governo dispõe, bem como as respectivas idiossincrasias que ele é obrigado a enfrentar para construir sua base para adquirir governabilidade. Trabalhando com a perspectiva da antecipação do processo legislativo (*early game*), privilegia-se o campo da natureza substantiva das proposições do Executivo e sua possível origem nos partidos da base governamental. Isso abrange as ideias que circulam no Congresso e a forma pelas quais elas tomam forma, sua aproximação com as preferências do governo (e de quem faz parte dele) e os instrumentos que são utilizados para consubstanciar a *Apropriação*.

Observa-se, assim, que a decisão e o planejamento das várias agendas legislativas do governo realizados pela *Apropriação* faz uso intenso das ferramentas que o governo dispõe para várias perspectivas relacionadas à governabilidade. É justamente pela articulação de ideias, instrumentos e agentes que deduzimos os mecanismos causais que constituem o processo de *Apropriação*.

Tomando por base o quadro teórico e as relações de causa e efeito intermediadas por esse processo (ver Figuras 5 e 13), podemos extrair os mecanismos que dele fazem parte. A Figura 16, abaixo, traz as duas pontas intermediadas pela *Apropriação* (ação estratégica sobre a agenda para aprovar leis e alcançar maior nível de governabilidade), que, por sua vez, é realizada com base nas *toolboxes* disponíveis ao Executivo que dizem respeito ao *early game* do jogo legislativo (origem e natureza da agenda de política, prerrogativas do Executivo, centralização das decisões no Congresso e distribuição de cargos), interpretadas na forma de três mecanismos causais: o *Ganho Informacional*, a *Eleição de Prioridades* e a *Conexão Partidária*.

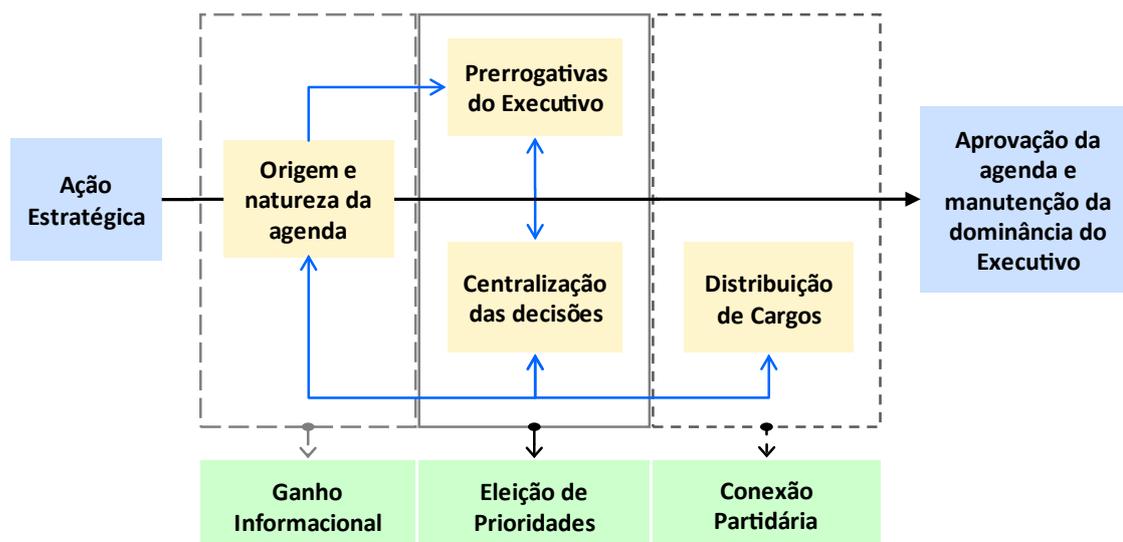


Figura 16 - Diagrama cognitivo da *Apropriação* à luz dos mecanismos causais

Assim, o fenômeno da *Apropriação* configuraria um processo decisório guiado e formado pela articulação desses três mecanismos. Cabe, então, verificar que tipo de variáveis poderiam ser representativas do funcionamento de cada um deles, representando argumentos teóricos demarcados. Não obstante, os mecanismos são interligados, por serem manifestações da atuação do Executivo na gestão de suas ferramentas. A articulação entre os mecanismos e suas respectivas variáveis é que trará a dimensão explicativa para cada ação de *Apropriação*.

3.3.1 *Ganho Informacional*

No mundo da política, no qual se observa a tendência de uma sobrecarga de informações, muito mais importante que descobrir novas fontes é a necessidade de descobrir formas de avaliação de tais informações, à luz de objetivos bem traçados (JONES; BAUMGARTNER, 2005). Dessa forma, decidir o que é mais relevante e o que não é, estimando sua qualidade, requer diferentes abordagens.

Para Simon (1965), a tomada de decisão representa o processo pelo qual uma alternativa de comportamento ou estratégia é selecionada e realizada em determinado momento. A proposta do autor para o processo decisório implica três fases distintas: (i) a relação das possíveis estratégias que poderão ser adotadas; (ii) a avaliação das consequências decorrentes da adoção de cada estratégia; e a (iii) comparação dos resultados para a escolha, que caracteriza a preferência. Essa sequência pode estar inserida num contexto de poucas ou muitas informações. O plano político é um dos que compartilha excesso de informações.

Mesmo para organizações bem estruturadas como o governo e suas lideranças partidárias, é difícil trabalhar com todas as informações, bem como lidar de forma otimizada com todas elas. Desse modo, a política trabalha no nível da racionalidade limitada. Para Simon, o comportamento real não alcança a racionalidade objetiva (a melhor escolha), mas é possível atingir um nível de decisões satisfatórias, por meio de estratégias de tomada de decisão. Entende-se que a *Apropriação* se enquadra nessa espécie de tomada de decisões.

A decisão de realizar a *Apropriação* já indica uma forma de focalizar a gama de possibilidades de realizar uma política ao levar em consideração a ação estruturada de outros atores políticos. O processo legislativo seria o meio pelo qual seria possível obter informações de contexto (decisório) e de mérito (quanto ao desenho da política). Assim, quando a decisão pela *Apropriação* é tomada, uma série de informações foi processada pelos agentes do governo, desde o texto produzido no Parlamento até as condições que o geraram (andamento do processo legislativo, quem cuidava da matéria, partes envolvidas, entre outros elementos).

O mecanismo do *Ganho Informacional*, vincula-se, assim, à parte substantiva da agenda específica objeto da *Apropriação*, bem como a todo o trabalho que subsidiou a construção do texto da proposição. Ou seja, vincula-se à origem e à forma como são tratadas as informações que subsidiam a alternativa estratégica selecionada e realizada em determinado momento.

A ideia que foi apropriada é o elo estabelecido entre as preferências do Executivo, vinculadas a crenças políticas e aos objetivos de governo que exerce o mandato, e as preferências dos parlamentares. Além disso, o caminho percorrido pela matéria no Congresso indica a maneira pela qual os parlamentares e os partidos têm lidado com determinada agenda, gerando naturalmente informações relevantes para a tomada de decisões de agentes externos, entre os quais o próprio Executivo.

A perspectiva que se pretende estabelecer neste trabalho procura incorporar e ampliar a defendida por Gilligan e Krehbiel (1987) e Krehbiel (1992), uma vez que, para esses autores, o ganho informacional somente ocorrerá se satisfizer a maioria do plenário, privilegiando a *expertise* do parlamentar e das comissões. Por um lado, tomamos por base Pereira e Mueller (2000), os quais argumentam que os ganhos informacionais também servirão a outro agente além do plenário: o próprio Executivo.

Tal ideia encaixa-se com a *Apropriação*, pois, num primeiro momento, o Executivo observa e seleciona quaisquer informações relevantes. Tratando a circulação e o

fornecimento de informações como uma relação do tipo agente-principal, quando nos referimos à *Apropriação*, o agente é o autor/relator/comissão e o principal é o Executivo. Assim, quando o trabalho legislativo, entendido como as discussões em comissão, a produção de pareceres, as votações e qualquer outro movimento que reflita ato de legislar, gera seus produtos, maiores possibilidades de “ganho informacional” ele estará oferecendo ao governo. Percebe-se que a *Apropriação*, como estratégia, representa ação de otimização das informações colhidas pelo governo, na medida em que procura focalizar fontes às quais recorrerá e recebe, sem custos, um conjunto de subsídios para a tomada da decisão.

Pelo mecanismo do *Ganho Informacional* observa-se a manifestação de como o governo diminui os ruídos de interpretação de modo a alcançar as decisões satisfatórias acerca da melhor política política a ser estabelecida aos olhos do governo. Toma-se por base, assim, a ação parlamentar, para reunir condições de decidir a forma mais adequada para apresentar e gerenciar a tramitação de suas proposição e aprová-las no Congresso.

3.3.2 Eleição de Prioridades

Enquanto o mecanismo do *Ganho Informacional* dá ênfase sobre a *expertise* dos parlamentares, do conteúdo dos projetos e às demais informações, tais como receptividade da matéria, conjunto de interessados, visibilidade em relação à opinião pública e patrocinador da proposta (partido, frente parlamentar, etc), existe outro mecanismo, pelo qual se observa o tratamento estabelecido pelo Executivo para apresentar e modificar, quando necessário, a tramitação de suas propostas. Um mecanismo pelo qual se estabelece a velocidade assumida pela tramitação da proposta.

O mecanismo do *Ganho Informacional* reflete qualitativamente em que nível houve a conciliação das preferências. No entanto, não é possível, apenas por aquele eixo explicativo, prever que instrumento o governo escolherá para apresentar sua proposição. Dependerá, também, do monitoramento e das avaliações sobre as movimentações e o estágio das discussões que envolvem a matéria em foco. Significa dizer que o Executivo, de acordo com o grau de alinhamento das preferências, ainda precisa delinear a tramitação das propostas. E essa dinâmica, apesar de ligada à primeira, diferencia-se por levar em consideração sua composição e escala de interesses.

Para o governo, seria muito simples tomar a decisão de enviar, de acordo com os dispositivos constitucionais, todas as propostas legislativas via medidas provisórias⁵⁴. Mas a prática demonstra que nem todas as proposições possuem o mesmo *status*. Por isso, algumas explicações são demandadas para justificar o uso de outros instrumentos legislativos na apresentação de proposições que foram apropriadas.

O alinhamento de preferências e o estágio de tramitação trazem implicações sobre a decisão de impor, ou não, urgência na discussão e na tramitação da matéria. Mas não existe uma correlação perfeita, ou seja, preferências bem alinhadas podem estar vinculadas tanto ao tratamento mais rápido dado à matéria (tendo em vista o entendimento prévio com o Congresso), como à escolha de um trâmite comum, sem recursos de urgência (indicando o esforço do governo direcionado a outras políticas ou mesmo revelando falta de unidade interna da coalizão quanto ao teor da proposta).

Desse modo, entende-se que existe um mecanismo causal interveniente na definição do ritmo de tramitação e, ao final, sob o controle do calendário de discussões (DÖRING, 1995, 2001). Esse mecanismo será aqui chamado de *Eleição de Prioridades*.

A escolha do meio pelo qual será apresentada uma proposta no Congresso é um aspecto determinante para se distinguirem as prioridades. Nesse sentido, a observação sobre a mudança dessas prioridades ao longo do processo legislativo torna-se tão relevante quanto a escolha inicial, tendo em vista que ela revela (i) o jogo de interação entre Executivo e Legislativo ou (ii) as decisões internas ao governo, seja da própria pasta ministerial que deu origem à proposta, seja por meio de influência dos demais partidos da base. Todos esses elementos evidenciam, também, a influência da informação que circula de forma pública ou nos bastidores. No entanto, diferentemente do *Ganho Informacional*, o mecanismo da *Eleição de Prioridades* trabalha no nível comparativo entre as agendas do governo que transitam concomitantemente.

Observando as diferentes propostas, podem-se estabelecer com facilidade os parâmetros de prioridades. As medidas provisórias (MPs) são os instrumentos mais rápidos de que dispõe o Executivo para estabelecer suas políticas, pois, além da imediata implementação no ordenamento jurídico, sua tramitação no Congresso é simplificada e tem prioridade em relação às demais.

⁵⁴ Ver a alta taxa de sucesso das MPs na Tabela 1.

Se os instrumentos de colocação da política forem os projetos de lei, como diferenciação em termos de prioridade temos o instrumento da urgência, que pode ser constitucional (art. 64, § 1º, da Constituição) ou regimental (art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados ou art. 336 do Regimento Interno do Senado Federal), conforme o agente do pedido, respectivamente a Presidência da República ou requerimento da maioria dos líderes partidários. Nesse caso, o mais importante é saber os tempos e movimentos. A urgência (em qualquer tipo descrito acima) pode ser requerida posteriormente à apresentação da proposta, ou, ao contrário, se requerida no primeiro momento, pode ser retirada subsequentemente.

O que pode indicar essa mudança de prioridades? Em primeiro lugar, é importante ressaltar que pode haver uma resposta relativa e outra absoluta. A relativa indica a mudança tendo em vista a alçada de outra proposição a um nível de prioridade mais elevado. A absoluta refere-se ao andamento da própria proposição, conforme o encaminhamento delineado: se houve criação de comissão especial, se houve apensação a outros projetos e o grau de cooperação ou acirramento do processo. Conforme o contexto, opta-se pela solicitação da urgência ou, eventualmente, pela sua própria retirada.

No trabalho de Pereira e Mueller (2000, p. 46) os autores partiram do princípio de que, enquanto estiverem em convergência com os interesses do Executivo, o processo legislativo não sofre interferência em sua tramitação. Do contrário, “o Executivo tem diversos meios de contornar as comissões, forçá-las a cooperar ou punir seus desvios”. O trabalho empírico dos autores demonstrou que “aquelas comissões com preferências mais extremas tendem a receber pedidos de urgência mais frequentemente” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 62).

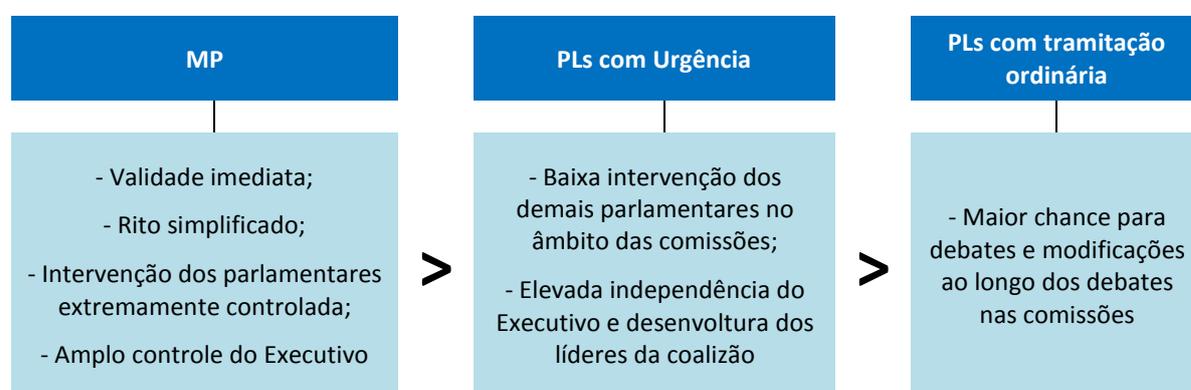


Figura 17 - Diferenças graus de prioridade entre proposições do Executivo

Na Figura 17 temos os diferentes graus de prioridade tomados pelo tipo de proposição escolhida pelo Executivo. Cada uma delas reflete não apenas a urgência da implementação, mas, também, a forma pela qual aquele poder observa sua posição em determinada agenda relativamente aos trabalhos dos parlamentares.

A relevância de se estabelecerem e compreenderem as diferentes formas e prioridades dadas às proposições do Executivo tem forte relação com o fato de que a agenda governamental não é algo fixo e pré-determinado, pois segundo Diniz (2005, p. 341):

[a agenda] vai se formando ao longo do processo. Questões conjunturais, muitas vezes, forçam o Executivo a tomar iniciativas não previstas em sua agenda. Uma matéria considerada prioritária, em um determinado momento, poderá deixar de sê-la, em face de outras questões que possam ter surgido no decorrer do processo.

Desse modo, muitas situações estão em jogo. O governo pode, por manobras e negociações, impedir que sua proposta seja anexada a outras proposições em trâmite no Congresso que tratem da mesma matéria, demonstrando preferir que sua proposição não seja influenciada pelos debates e abordagens das demais proposições. Em outros casos, seus projetos podem entrar no processo de tramitação normal, permitindo a apensação deste a outras propostas, e vice-versa. Infere-se que o governo admite que sua proposta seja submetida a um maior número de debates e discussões, o que não impede de, em um momento futuro, solicitar urgência.

Os argumentos expostos espelham bem algumas possibilidades tratadas pelo mecanismo da *Eleição de Prioridades*, por meio do qual o governo, dinamicamente, utiliza as prerrogativas que lhe são garantidas pelas regras (Constituição Federal e regras internas do Congresso) e se apóia no exercício de suas lideranças partidária para atuarem como agentes operadores. Desse modo, o mecanismo é acionado na etapa de apresentação e ao longo do processo legislativo.

3.3.3 *Conexão Partidária*

Observando a experiência internacional, existem alguns consensos em torno do comportamento dos partidos relativamente à sua postura em relação ao apoio ao governo. As características do sistema norte-americano, por exemplo, indicam que a predominância legislativa do Congresso e o controle das suas instituições é fundamental para a

governabilidade. Isso exige que o governo dialogue, negocie e barganhe com o partido que domina as principais posições do Congresso. A postura de cartel mostra-se relevante para apurar os termos da negociação.

Martins e Vanberg (2011) descrevem uma dinâmica rica para os países multipartidários europeus, onde a presença de mais de um partido que forma a coalizão exige um forte esquema de governança, na qual os parceiros devem ser capazes de superar a tensão inerente entre o interesse coletivo (de governo), numa acomodação mútua, e os incentivos individuais (partidários) que cada um persegue por meio dos seus objetivos de políticas. Predomina, nessas democracias, um sentido de construir compromissos sobre a unidade de políticas e, ao mesmo tempo, a delegação de elaboração de propostas legislativas aos ministros, ou seja, a um partido em particular. No entanto, os citados autores verificaram que a influência do partido não se verifica apenas sobre uma jurisdição específica. As instituições legislativas também permitem o aprimoramento das políticas, numa espécie de controle mútuo intra-coalizão. Elas são consideradas instrumentos mediadores da barganha.

O Quadro 8 sintetiza essa a comparação entre as duas perspectivas acima expostas.

Quadro 8 - Comportamentos e perfis partidários quanto à aprovação de políticas

Caso(s)	Perfil dos partidos (tipologia de Ström)	Comportamento	Fontes
Estados Unidos	<i>Policy-seeking</i>	Cartel partidário e poder de barganha com o Presidente da República	Cox e McCubbins (1993, 2005)
Países parlamentaristas europeus com multipartidarismo (Alemanha, Dinamarca, França, Holanda etc.)	<i>Policy-seeking e Office-seeking</i>	Barganha e competição entre os partidos que formam a coalizão governamental	Martin e Vanberg (2011)

Fonte: elaboração própria

Como seria o comportamento dos partidos brasileiros, à luz desse quadro? No governo de coalizão brasileiro, torna-se relevante não apenas saber que partidos formam a base de apoio, mas também como se processa a dinâmica entre eles durante o governo.

Já foram comentadas no capítulo 2 as possibilidades mais frequentes apresentadas para diminuir as possíveis tensões existentes entre os integrantes do governo: a distribuição de

cargos e da distribuição de recursos por emendas, o conhecido *pork* orçamentário. No entanto, para os estudos brasileiros, ainda carecem de maior aprofundamento as bases para a compreensão da construção de políticas por parte dos partidos, algo que vai muito além da mera exposição de propósitos mais frequentemente realizada nas campanhas eleitorais. Observando a tipificação de Ström (1990), a leitura mais direta é de que nossos partidos são orientados a cargos (*office-seeking*).

Do ponto de vista dos estudos sobre as coalizões, o forte interesse em verificar quais partidos participam, ou não, da base do governo está geralmente fundado na crença de que saber quem está no governo é indicativo seguro do tipo de políticas que serão apresentadas. Do ponto de vista brasileiro, o caminho não é tão direto. Nossos partidos não deixam tão evidente que natureza de políticas serão defendidas. Por outro lado, seria possível estabelecer algum vínculo entre cargos e políticas? Ou observar o cargo como meio de implementação de políticas?

Trata-se de uma tema que, em si mesmo, já constituiria uma nova pesquisa. Não obstante, os casos de *Apropriação* sugerem haver algum indício de que a pergunta acima formulada possa ser respondida pela identificação das relações entre os partidos que ocupam pastas ministeriais e os partidos cujos parlamentares vinculam-se a projetos de lei submetidos ao fenômeno aqui estudado. Ou seja, se há conexão entre quem pratica a *Apropriação* e quem é submetido ao processo.

Dessa forma, é possível estabelecer um mecanismo próprio para identificar os agentes da *Apropriação* e a conexão entre os partidos que ocupam partes no governo e os partidos no Congresso, o qual será denominado aqui *Conexão Partidária*. Fazendo as devidas vinculações, é possível observar a ligação mais ou menos afinada entre as partes envolvidas, descobrindo, por exemplo, relações de cooperação intra-coalizão, de anulação da oposição e, também, de bloqueio de iniciativas de parlamentares da base e da oposição.

Partidos que utilizam deliberadamente a *Apropriação* confirmam vínculos entre cargos e políticas, e, conseqüentemente, o *status* de *policy-seeking*. Além disso, se o fazem com projetos de seus próprios correligionários, fica mais bem estabelecida essa relação, encaixando-se no quadro de Cox e McCubbins (2005) de fortalecimento partidário pela via da apresentação de políticas e não apenas simplesmente por participar do governo. Desse modo, por meio do mecanismo da *Conexão Partidária*, podem-se analisar os termos do comportamento dos partidos no âmbito do fenômeno da *Apropriação*, observando se há formação de cartéis, se há competição entre partidos, extra e intra base de apoio e, no limite,

se ocorre controle das propostas pelos diversos esquemas de centralização das decisões para as várias combinações possíveis no âmbito do fenômeno.

3.4 Dinâmica entre os mecanismos e desenho básico da pesquisa

Os mecanismos causais descritos e os elementos que colaboram para a governabilidade estão conectados logicamente, pois sua interação expressa variadas manifestações da estratégia da *Apropriação*. Pressupõe-se, então, que cada mecanismo é acionado de forma diferente, determinando, também, configurações alternativas para o fenômeno, conforme o contexto político e a natureza de cada matéria em apreciação.

Estamos diante de diferentes e complexas formas de causação, em que se podem identificar efeitos de interação entre as variáveis de interesse. O contexto importa decisivamente nessa variabilidade, tal como podemos observar nos exemplos descritos no Quadro 9.

Quadro 9 - Diferentes formas de causação do processo de *Apropriação*

Possibilidades			Interpretação
Ganho Informacional	Eleição de Prioridades	Conexão Partidária	
Propostas do Congresso e do governo muito parecidas	Colocação da proposição do governo por meio de medida provisória (máxima urgência)	Ministro que pertence ao partido "A" decide realizar a <i>Apropriação</i> sobre um projeto de seu correligionário	Houve uma clara demonstração de coordenação e de cooperação entre as partes envolvidas na <i>Apropriação</i> , com demonstração de que a questão está no topo da lista das prioridades.
Propostas do Congresso e do governo muito parecidas	A proposta é apresentada por meio de projeto de lei ordinário.	Ministro que pertence ao partido "A" decide realizar a <i>Apropriação</i> sobre um projeto de seu correligionário	Apesar da coordenação, já não se observa interesse tão elevado do governo relativamente a outras propostas. A prioridade baixa pode indicar falta de unanimidade do governo em relação ao texto, ou iniciativa de observar a reação do Congresso para tomar uma decisão posterior de requerer urgência.
Proposta do Congresso e do governo são divergentes acerca da matéria	A proposta é apresentada por meio de projeto de lei ordinário.	Ministro que pertence ao partido "A" decide realizar a <i>Apropriação</i> sobre um projeto de seu correligionário	Trata-se de um caso de bloqueio de iniciativa da própria base, mas sem cujo projeto tocava em assunto de prioridade baixa.
Propostas do Congresso e do governo muito parecidas	Colocação da proposição do governo por meio de medida provisória (máxima urgência)	Ministro que pertence ao partido "A" decide realizar a <i>Apropriação</i> sobre um projeto oriundo da oposição.	Trata-se de ação de anulação da oposição, diminuindo sua força e, ao mesmo tempo, angariando votos de sua parte, compensando, eventualmente, algumas dissidências da coalizão ou fortalecendo a decisão majoritária.

Fonte: elaboração própria

No Quadro 9 vê-se que a mesma manifestação do *Ganho Informacional*, por exemplo, se uma MP tiver texto idêntico ao dos projetos que foram submetidos ao processo da *Apropriação*, não necessariamente implicará uma *Eleição de Prioridades* no sentido da urgência e nem sempre estará identificada com o trabalho de partidos da coalizão. Esse é apenas um caminho possível.

Da forma idêntica, a *Eleição de Prioridades* no sentido da pouca urgência dada à proposição do governo não quer dizer falta de sintonia em termos informacionais, mas em termos da articulação entre aqueles que detinham o poder decisório no processo. Pode ser que a preferência esteja mais alinhada a um grupo do governo (um dos partidos que formam a base) do que a outro (outro partido ou mesmo um subgrupo do partido). Também pode revelar sintonia de ideias e preferências, mas atitude de cautela em relação à questão posta, indicando que a tramitação mais lenta possa trazer elementos adicionais consistentes em relação aos rumos daquela mesma política, como, por exemplo, alguns ajustes no texto, ou a percepção da receptividade da matéria, de modo a assegurar a formação de uma maioria estável para a aprovação subsequente.

O diagrama analítico trazido pela Figura 18 resume até agora o percurso percorrido pelas opções metodológicas, bem como um esboço básico dos elementos que indicam o funcionamento da *Apropriação*.

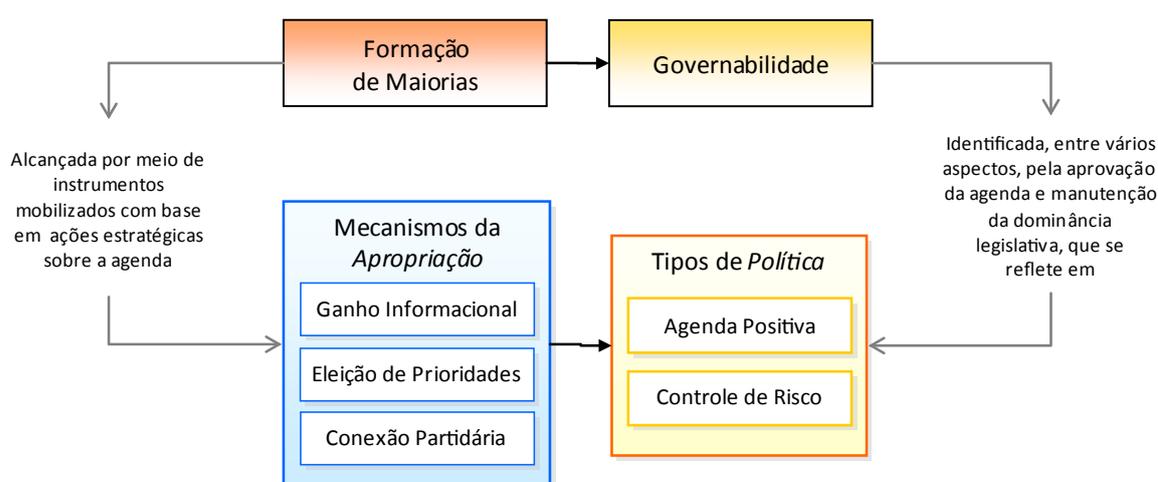


Figura 18 - Diagrama analítico básico da *Apropriação*

Pelo lado da “causa”, há a questão da formação de maiorias por meio de ações estratégicas sobre a agenda, que podem ser articuladas por meio dos três mecanismos causais que se articulam em diferentes manifestações de *Apropriação*. Pelo lado dos “efeitos”, coloca-se a questão da governabilidade, que tem como uma de suas fontes a aprovação de leis geradoras de determinados tipos de políticas. Juntando-se as duas pontas, cada uma das categorias de políticas (*Agenda Positiva* ou *Controle de Risco*), é gerada por um tipo de configuração entre os mecanismos, que também denotam um tipo de *Apropriação*.

Agora que se tem o esboço inicial da estrutura do modelo que nos permita a leitura da realidade empírica, pode-se seguir para a determinação e coleta das variáveis articuladas no âmbito de cada mecanismo causal escolhido, avaliando-se os aspectos críticos que tornam possível a emergência do fenômeno da *Apropriação*.

O desafio apresentado nesse ponto é superar a dicotomia entre estudos do tipo *small-n* e estudos que aplicam técnicas estatísticas, que exigem quantidade elevada de dados. Mahoney e Terrie (2008, p. 740) diferenciam essas duas, afirmando que na pesquisa comparativa histórica (*small-n*) usualmente se busca compreender como se articulam as causas que produzem certos efeitos (*causes-of-effects*), enquanto as análises estatísticas procuram essencialmente compreender os efeitos produzidos pelas causas (*effects-of-causes*).

Nesta tese, como já referido, foram reunidos 228 ocorrências de *Apropriação*, o que não configuraria especificamente uma pesquisa *small-n* típica. Não obstante, as formulações teóricas e o desenho básico do modelo analítico apontam para que a investigação tome por base a equifinalidade, considerando caminhos alternativos pelos quais o resultado poderia ter ocorrido. Assim, acredita-se que, com o número alcançado de casos, há condição de reunir um repertório de caminhos causais que levam aos tipos de *Apropriação*. Tem-se de seguir, pois, na escolha das variáveis a partir de uma perspectiva de que teremos, na verdade, *um estudo de casos múltiplos*.

3.5 Rastreamento e escolha das variáveis

No processo de coleta de dados, cada caso selecionado foi analisado observando variáveis vinculadas aos mecanismos selecionados no modelo analítico. Assim, foram usados os argumentos teóricos propostos pelos mecanismos do *Ganho Informacional*, da *Eleição de Prioridades* e depois a *Conexão Partidária* para percorrer o caminho das informações oferecidas pela história contada por cada proposição do Executivo originada pela

Apropriação. Cada proposição foi estudada como um caso específico do fenômeno, estruturado por meio da análise dos mecanismos, a partir dos quais se buscaram as melhores formas de estruturar as variáveis pertinentes.

Realizou-se esse processo de rastreamento em quatro momentos, mostrados na Figura 19. No primeiro, partiu-se da proposição do governo, de onde saíram os primeiros dados; no segundo momento, foram efetivadas a análise e a avaliação de variáveis dos projetos do Legislativo; no terceiro momento, realizou-se a comparação entre as agendas e ideias específicas propostas nos textos dos projetos envolvidos na *Apropriação*; e, por fim, foram avaliadas possibilidades de mudança de rumos dado pelo Executivo. Relembrando: esse mesmo percurso foi realizado caso por caso, em esforço que durou aproximadamente **dezoito meses**.

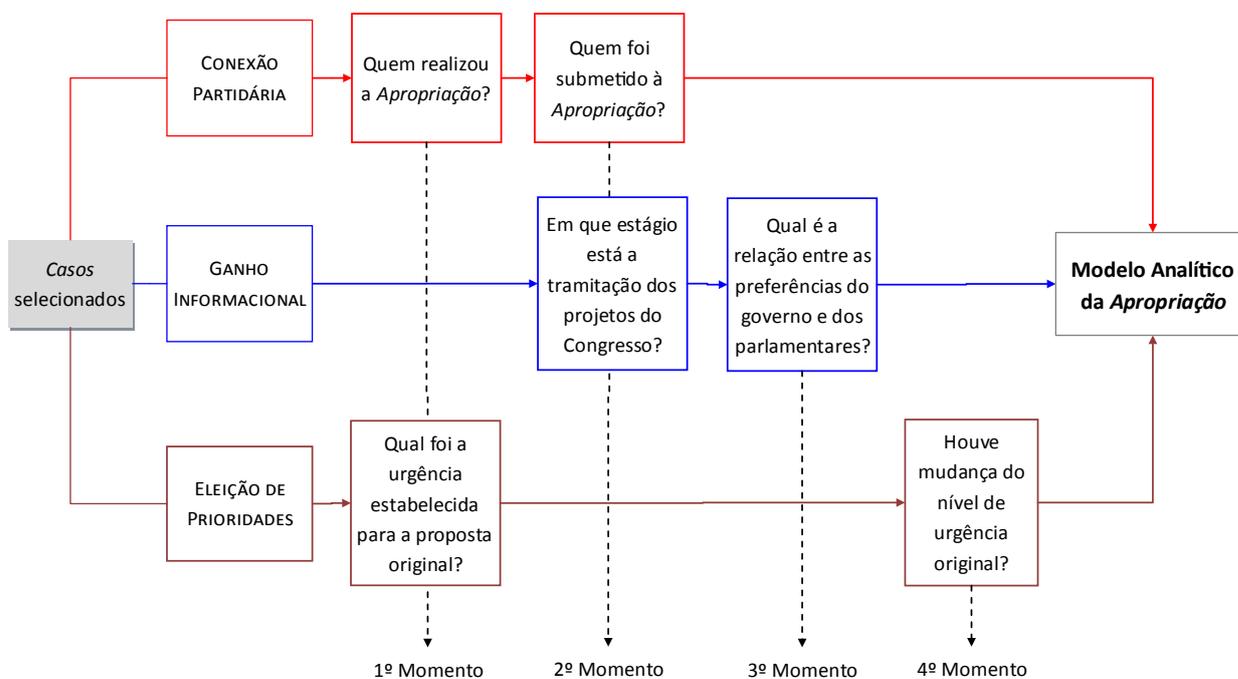


Figura 19 - Diagrama demonstrativo do rastreamento para a escolha das variáveis

3.5.1 Variáveis representativas do Ganho Informacional

Para ter informação é preciso saber onde obtê-la, ou melhor, saber onde obter a informação mais trabalhada. Viu-se que o processo legislativo é a grande fonte de informação para que seja iniciada a tomada de decisão relativa à *Apropriação*. Desse modo, antes de verificar o grau de aderência entre as preferências dos projetos do Legislativo e os do governo, é preciso saber o estágio em que eles se encontram. Muitas vezes, dependendo dele,

a decisão pela *Apropriação* toma rumos diferenciados, implicando conexões específicas em relação aos outros mecanismos. Por exemplo, um projeto cujo conteúdo esteja plenamente compatível com os interesses do Executivo que esteja em um estágio adiantado de tramitação, caso se decida pela *Apropriação*, poderá demandar do governo a colocação desta matéria em um nível maior de prioridades.

Desse modo, foi necessário que, para cada projeto submetido ao processo de *Apropriação*, se buscasse o produto mais recente da tramitação, justamente aquele em que fosse possível verificar de que modo o fenômeno se valeu das contribuições do debate nas Casas Legislativas. Encontraram-se vários tipos de casos, desde uma tramitação adiantada, com a produção de relatórios e de substitutivos, ou tramitações “congeladas”, ou seja, sem discussão por mais de um ano.

Também é importante verificar se há projetos que foram apensados em outros. A análise deles pode ser relevante para saber se seus textos agregam mudanças, inovando no todo ou parte a política que está sendo tratada. Normalmente, o relator (e às vezes o próprio autor do projeto) trabalha para realizar a síntese das propostas, por meio de substitutivo. No entanto, se a seleção dos casos indicar projetos apensados sem a existência de relatórios de comissões, a análise terá ser realizada projeto a projeto.

Enfim, o estágio define a forma como o Congresso vem trabalhando a matéria e constitui uma boa maneira de sinalizar o efeito do mecanismo do *Ganho Informacional*.

3.5.1.1 Variável “ESTÁGIO”

Os ganhos informacionais oferecidos pelo histórico de tramitação do projeto e pelas mudanças substantivas na proposta podem fornecer importantes subsídios para a decisão sobre os custos da tramitação das proposições do governo originárias da *Apropriação*.

Assim, resolveu-se registrar a variável ESTÁGIO no banco de dados como uma variável categórica de escala ordinal⁵⁵. Conforme se verifica pelo Quadro 10, na página seguinte, a cada tipo de estágio foi atribuído um código indicativo relativo a qual etapa do processo legislativo se encontrava o projeto que foi submetido à *Apropriação*, quando da apresentação da proposição do Executivo. Atribuiu-se um código numérico para descrever

⁵⁵ Segundo Hair *et al.* (2005), a medida com uma escala nominal designa números usados para rotular ou identificar objetos. Esses números não têm significado quantitativo além da indicação da presença ou ausência do atributo ou característica sob investigação. Quando se aplica a escala ordinal, implica que as variáveis podem ser ordenadas ou ranqueadas em relação à quantia do atributo possuída. Os números utilizados, ou códigos, não são quantitativos, pois indicam apenas posições relativas em uma série ordenada.

uma gradação, conforme a gama de informações passíveis de serem obtidas pelo conjunto de trabalhos efetuados pelo Congresso. Quanto maior o código, maior o potencial de informações gerado.

Quadro 10 - Categorias da variável ESTÁGIO do processo de *Apropriação*

Estágio	Detalhamento	Código
SIMULTÂNEO	Quando praticamente não houve tempo hábil para retirada de qualquer informação, na hipótese de a apresentação da proposta do Executivo ter sido num prazo muito curto entre a apresentação de projetos de parlamentares.	0
CONGELADO	Quando o assunto não foi discutido, nem houve ocorrência de apensação de nenhum outro projeto.	1
AGUARDANDO DISCUSSÃO	Quando há apensações num espaço de tempo inferior a um ano, porém sem debates nas comissões, ou apresentação de pareceres.	2
PROGRESSIVO	Quando há discussões, apresentação de relatórios e audiências. No caso de muitos projetos apropriados apensados, deve-se avaliar se o relatório aborda grande parte deles; do contrário, deve-se verificar se não se encontra em outro estágio. O parecer não deve ser muito antigo, senão pode ser enquadrado no estágio “congelado”.	3
VETO	Quando o Executivo não foi capaz de barrar a proposta no Congresso Nacional, exigindo o veto. Neste caso, a <i>Apropriação</i> se inicia com base no veto, processo pelo qual há uma quantidade de informações que superam todas as outras.	4

Fonte: elaboração própria.

Duas situações interessantes chamaram atenção. A primeira, quando o tempo entre a apresentação do projeto pelo parlamentar e a proposição do governo representava pouco mais de um mês, registramos no banco de dados a variável ESTÁGIO na categoria que denominamos SIMULTÂNEO. São situações *sui generis*, pelas quais pairou a dúvida se teria havido mesmo *Apropriação*. Afinal, teria ocorrido o fenômeno com tão pouco grau de informação? Não teria havido trabalho anterior do Executivo e, por conta de circunstâncias, não foi possível apresentá-lo antes? Não seria o caso de influência de grupos interessados que estariam atuando em duas frentes, no Congresso e no Executivo? Deve-se registrar que esses casos foram encontrados seguindo rigidamente nosso critério de seleção.

Outra categoria escolhida para determinar a variável ESTÁGIO retrata uma situação bastante diferente da primeira, por meio da qual o governo vetava integralmente ou parcialmente um projeto aprovado no Congresso, para, em seguida, apresentar uma proposição tratando do mesmo assunto, mas com contornos próprios e mais adequados considerando-se as preferências do Executivo. Ao contrário da primeira situação, o estágio da tramitação (que já havia sido concluída), que registramos como VETO, trazia informações

completas acerca da matéria, pois revelava os votos e a tramitação completa das duas Casas do Legislativo, municiando o governo para delinear a ao seu gosto⁵⁶.

Outro aspecto relevante é que a variável ESTÁGIO é verificada na Casa Legislativa onde tramita no momento em que se verifica a *Apropriação*. Assim, caso seja constatado que o projeto já havia sido aprovado pela outra casa, a avaliação é realizada conforme o cenário mais atualizado. Por exemplo, na publicação de uma proposição do governo, confirmando a *Apropriação* de um projeto aprovado no Senado e com tramitação recente na Câmara, a indicação da categoria do estágio seria PROGRESSIVO, dado o histórico recente, tendo em vista as discussões nas comissões e, eventualmente, no plenário do Senado. Caso a *Apropriação* ocorresse em um período posterior, indicando nenhuma atividades durante o tramitação do mesmo projeto na Câmara, o estágio seria classificado na categoria CONGELADO.

A Figura 20 exemplifica um panorama de classificação para esse caso, colocando as várias ocorrências possíveis que definem o enquadramento da variável ESTÁGIO na *Apropriação*. Deve-se observar que o dinamismo da Casa do Congresso em relação à matéria, bem como a produção de algum insumo legislativo, implicam maior ganho informacional. A categoria da variável representará o nível de informações que o governo obteve quando resolveu aplicar a *Apropriação*.

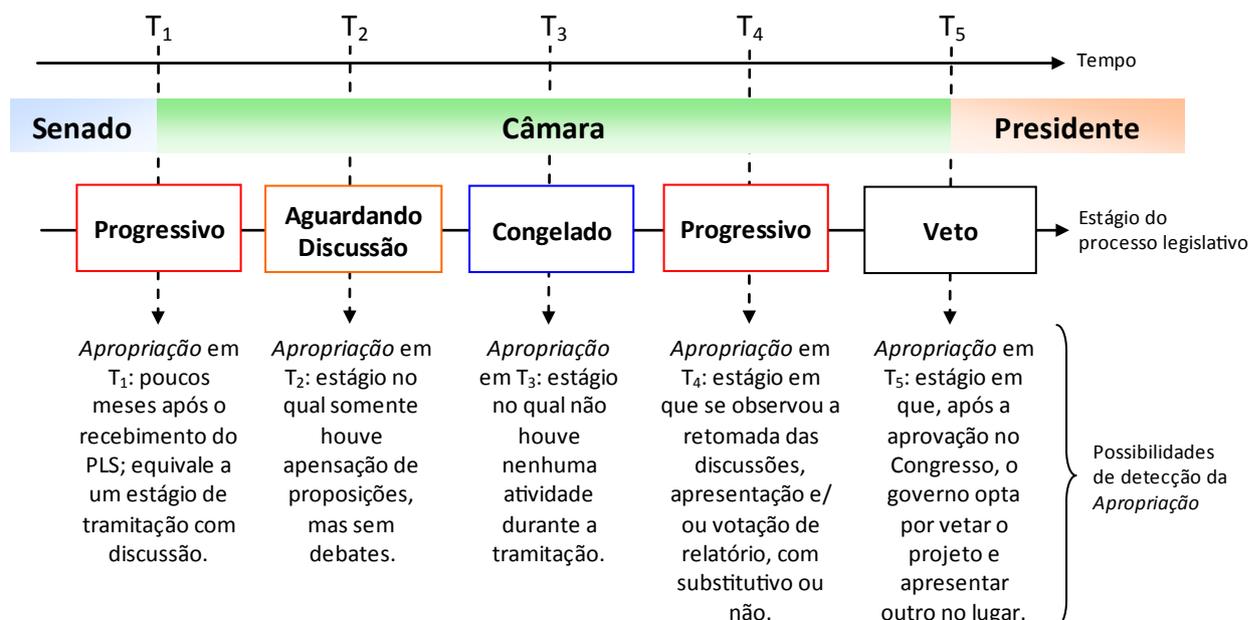


Figura 20 - Possibilidades de enquadramento nas categorias da variável ESTÁGIO

⁵⁶ A *Apropriação* gerada a partir do estágio do veto será comentada em detalhes no capítulo 6.

Ainda na Figura 20, quando se observa a ocorrência de *Apropriação* em momentos como os representados por T₃, assume-se inicialmente que o processo formal não oferece oportunidades de ganhos informacionais devido à falta de movimentação da Câmara em relação às proposições em tramitação. No entanto, até a ausência de informações gera também “informação”. Em T₃ temos Estágio de categoria Congelado, implicando, pela falta de movimentação e de discussões, possibilidades ao Executivo de maior liberdade na exploração daquela agenda “hibernante”, inclusive na escolha das ferramentas que poderá utilizar.

3.5.1.2 Variável “PREFERÊNCIAS”

Sabendo de onde e sobre quais circunstâncias o governo atuou para realizar a *Apropriação*, resta verificar em que nível as preferências do Executivo e as demonstradas pelo Congresso dialogam, ou seja, qual o grau de *aproximação de preferências* ou de alinhamento entre as propostas formalmente emitidas pelos dois poderes. Essa informação será reunida na variável que denominaremos apenas como PREFERÊNCIAS.

Para estabelecer o valor atribuído a PREFERÊNCIAS, realizou-se um exercício da técnica de Análise de Conteúdo, utilizada quando os dados a analisar se apresentam sob a forma de um texto ou de um conjunto de textos ao invés de uma tabela com valores. Segundo Freitas e Janissek (2000), a Análise de Conteúdo tem por objetivo tornar replicáveis e validar inferências de dados de um contexto que envolve procedimentos especializados para processamentos de dados de forma científica. Seu propósito é prover conhecimento, novos *insights* obtidos a partir destes dados (FREITAS; JANISSEK, 2000, p. 38):

[a Análise de Conteúdo] é como um trabalho de um arqueólogo: ele trabalha sobre os traços dos documentos que ele pode encontrar ou suscitar, traços estes que são a manifestação de estados, dados, características ou fenômenos. Existe alguma coisa a descobrir sobre eles, e o analista pode manipular esses dados por inferência de conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou pelo conhecimento do assunto estudado de forma a obter resultados significativos a partir dos dados

Adotando os princípios dessa técnica, foram analisados os textos das propostas legislativas por meio de procedimentos sistemáticos de comparação, visando obter indicadores que permitissem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (FREITAS; JANISSEK, 2000).

Observados os subprodutos gerados pelo processo legislativo da proposição sujeita à *Apropriação*, é preciso verificar qual o texto mais adequado para a realização da comparação com o projeto apresentado pelo Executivo. Verificou-se casos em que o processo legislativo gerou substitutivo que foi aproveitado pelo governo e outros em que isso não ocorreu, tendo sido aproveitado o projeto original. Dessa forma, o texto selecionado como aquele que serviu de base para a execução do processo de *Apropriação*, por definição, é o que mais se aproxima em comparação ao do Executivo ou o que reúne a maior quantidade de informações substantivas e de contexto político⁵⁷.

Qual seria a melhor forma de se obter a mensuração da variável PREFERÊNCIA? Nesse ponto, vale a pena retomar o que foi mencionado no processo de seleção dos casos. Por que não um índice de similaridade semântica? Isso se deve pelo fato de que fenômeno da *Apropriação* não ocorre somente quando há textos iguais ou semelhantes; não acontece só quando há plágio. Devido a esse aspecto, a atribuição de um grau de PREFERÊNCIA a cada ocorrência do fenômeno requer um exercício de comparação que vá além da similaridade semântica, pois estão envolvidos nessa avaliação elementos do contexto político, das idiosincrasias da agenda específica que foi tratada por meio da *Apropriação*, bem como da construção dos mecanismos atribuídos para a solução das questões postas em debate, o que implica variedade muito mais elevada nas possibilidades de construção do texto, de exposição de ideias. Cada caso do fenômeno possui uma agenda e um processo decisório específicos, uma lógica própria, o que inviabiliza adotar um índice de similaridade semântica. Os textos são comparados pela forma como expressam e caracterizam a agenda específica.

Apenas para ilustrar tal limitação, apresenta-se outro caso de *Apropriação* detectado através da MP 139/2003, que criou o “Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência”. O Executivo realizou a *Apropriação* primeiramente ao apresentar veto total ao PL 4853/2001, efetivando-a com a publicação da citada medida provisória. Essa situação está resumida no Quadro 11, na página seguinte.

Há duas proposições com agendas específicas idênticas e textos que, somente comparados nos termos apresentados, dificilmente apresentariam resultados tão favoráveis por um índice de similaridade semântica quanto o que eles realmente apresentam de

⁵⁷ Deve-se ressaltar que a escolha do texto para análise da aproximação de preferências deve ser feita projeto a projeto, pois, frequentemente, existe mais de um que foi enquadrado no mesmo caso de *Apropriação*. Mais adiante será apresentado um exemplo prático dessa situação.

semelhança. O texto do PL 4853/2001 estabelece o financiamento às entidades sem fins lucrativos por meio do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com base no número de matrículas oferecida pelas citadas entidades. Por sua vez, o texto do Executivo realiza a mesma coisa, mas por meio de repasses da União através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Desse modo, os textos indicam grandes semelhanças na expressão da agenda, diferindo basicamente nos instrumentos institucionais utilizados para os propósitos desejados.

Quadro 11 - Exemplos de textos de projetos sobre uma mesma agenda específica

Agenda específica	Aumentar a oferta de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência por meio do financiamento direto à entidades privadas, sem fins lucrativos, organizadas.	
Proposição	PL 4853/2001	MP 139/2003
Texto selecionado	<p>Art. 1º O § 1º do art. 2º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:</p> <p>Art. 2º</p> <p>§ 1º</p> <p>.....</p> <p>III - as matrículas da educação especial oferecida por instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva nesta modalidade de ensino, nos termos do art. 60, caput, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.</p>	<p>Art. 2º Para os fins do disposto no art. 1º, a União repassará, diretamente à unidade executora constituída na forma de entidade privada sem fins lucrativos que preste serviços gratuitos na modalidade de ensino especial, assistência financeira proporcional ao número de educandos portadores de deficiência, conforme apurado no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no exercício anterior, observado o disposto nesta Medida Provisória.</p>

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Ademais, existem fatores práticos que também não colaboram para adotar índice de similaridade semântica para a aferição da variável PREFERÊNCIAS, tais como: (i) os arquivos dos projetos não estão reunidos em uma única plataforma de dados; apenas são acessados; (ii) a maioria dos textos estão em formato do tipo PDF, porém não estão todos devidamente separados (vários estão incorporados em arquivos dos diários do Congresso Nacional) e vários estão com péssima qualidade, impossibilitando a utilização de ferramentas do tipo OCR para a conversão em arquivos de texto mais amigáveis; (iii) cada caso de *Apropriação* demandaria uma especificação particular, relativa agenda envolvida, o que demandaria a elaboração de centenas de fórmulas lógicas, num esforço humano e computacional que extrapolariam os objetivos mais importantes desta tese.

Dessa forma, a melhor alternativa encontrada pelo pesquisador para se obter a mensuração de PREFERÊNCIA foi a elaboração de um índice, construído a partir de alguns critérios, de forma a conferir o menor grau de subjetividade possível à análise. São critérios que dizem respeito às características ou atributos que representariam o conteúdo e o contexto da ocorrência do fenômeno em questão.

A escolha dos critérios contou novamente com a validação dos especialistas consultados no processo de validação das ocorrências da *Apropriação* (ver item 2.1.1 desta tese). Como esta pesquisa não se propõe ao aprofundamento de uma temática específica, o apoio de especialistas cumpriu um importante papel, a fim de que se evitassem classificações inadequadas, que comprometessem a avaliação da aproximação das preferências.

Para cada critério foi atribuído um escore, alcançado por meio da comparação do conteúdo dos textos, sempre tomando como ponto inicial a proposta de governo e, em seguida, cotejando-a com a(s) proposição(ões) que foram submetidas à *Apropriação*. Os critérios foram estruturados de modo que, para cada um, conforme o caso, pudesse ser atribuído uma entre três possibilidades de julgamento, cada qual com um escore específico. Escores menores significam *maior* proximidade de preferências em relação à política.

A proposta para os critérios que alcançou maior concordância entre os especialistas está resumida no Quadro 12, seguir:

Quadro 12 - Critérios para a formação do índice da aproximação de preferências (IAP)

Critérios			
(1º) Objetivos da política	(2º) Público alvo da política	(3º) A política tem as mesmas definições jurídicas e/ou técnicas e instrumentos institucionais e organizacionais	Escore
Semelhantes	Mesmo (no mesmo sentido que as proposições apresentadas pelo Congresso)	Na maior parte (admite-se pequena variação em relação ao original)	0,0
Compartilha algumas semelhanças (podendo agregar outros dispositivos ou restringir alguns)	Proposta do governo compartilha o mesmo público, podendo agregar outros ou restringir alguns, mantendo o mesmo sentido que as proposições no Congresso.	Diferenças (variações mais perceptíveis, mas que não prejudicam as similaridades)	0,5
Diferenças acentuadas.	Público alvo com diferenças bem marcantes (agregando ou restringindo)	Diferenças acentuadas.	1,0

Fonte: elaboração própria

O primeiro critério destina-se a averiguar o teor dos objetivos da política traçada por cada proposição. “Semelhantes” são os objetivos da proposta do governo que pouco divergem dos apresentados pelos parlamentares. À medida que houver menor percepção de pontos comuns, fica-se mais distante das preferências e, portanto, maior escore atribuído. Se P_G é a proposta do governo e P_C a que já tramitava no Congresso, de acordo com os objetivos (A, B, C ...) atribuídos a cada uma delas, há diferentes possibilidades de atribuição dos escores:

	P_G	P_C	Escore
Objetivos	A, B, C	A, B, C	0,0
	A, B, C	A, B	0,0
	A, B, C	A, B, C, D	0,0
	A, B, C	A, B, C, D...H	0,5
	A, B, C	A ou B ou C	0,5
	A, B, C	D	1,0
	A, B, C	D, E, I	1,0

O segundo critério diz respeito ao público alvo da política. Quanto maior for a variação deste público, também maior será o escore atribuído. Seguindo o mesmo esquema anterior, conforme o público-alvo (X, Y, Z ...), tem-se:

	P_G	P_C	Escore
Público-alvo	X, Y, Z	X, Y, Z	0,0
	X, Y, Z	X, Y	0,5
	X, Y, Z	X, Y, Z, D	0,5
	X, Y, Z	X, Y, Z, D...H	1,0
	X, Y, Z	X ou Y ou Z	1,0
	X, Y, Z	D	1,0
	X, Y, Z	D, E, I	1,0

Por fim, o terceiro critério, que está relacionado à forma pela qual a proposição legislativa está construída e à maneira pela qual são materializados os conceitos legais, a relação e a concatenação entre os direitos estabelecidos ou regulados, a responsabilização dos agentes envolvidos na implementação da política pública, enfim, os instrumentos jurídicos ligados a cada objeto da *Apropriação*, que integram as propostas do governo e dos parlamentares. Quanto maior for a variação entre as proposições do Executivo e dos parlamentares nesse particular, maior será também o escore.

Destaca-se que, na avaliação da aproximação de preferências, deve-se levar em conta que cada caso de *Apropriação* tem uma história, com diferenças marcantes do ponto de

vista da interpretação dos objetivos, do público alvo e das técnicas, definições e instrumentos institucionais aplicados. Além disso, a variação de combinações entre os três critérios é elevada. Isso implica uma escala grande de possibilidades, em relação à qual se prefere não estabelecer uma tipologia específica.

O valor do “índice de aproximação de preferências” (IAP) é alcançado pelo somatório dos escores, após a avaliação de cada um dos critérios. Tal resultado revela tanto uma aproximação ideal entre as políticas (somatório “0”) quanto um afastamento total entre as preferências (somatório “3”), cabendo uma variedade de combinações entre esses dois extremos. Desse modo, os valores atribuídos a PREFERÊNCIAS são os indicados pela normalização do IAP, tal como está retratado no Quadro 13:

Quadro 13 - Variações no índice de aproximação das preferências (IAP) e ranking

Objetivos		Público		Definições/ Instrumentos		IAP	Situação	Ranking			
								Situação	IAP	Total Normalizado*	
Sim	0	Sim	0	Sim	0	0	1	1	0,0	0,17	
				Sim (+ ou -)	0,5	0,5	2	2	0,5		
				Não	1	1	3	4	0,5		
	0,5	Sim (+ ou -)	0,5	Sim	0	0,5	4	10	0,5	0,33	
				Sim (+ ou -)	0,5	1	5	3	1,0		
				Não	1	1,5	6	5	1,0		
	1	Não	1	Sim	0	1	7	7	1,0		
				Sim (+ ou -)	0,5	1,5	8	11	1,0		
				Não	1	2	9	13	1,0		
Sim (+ ou -)	0,5	Sim	0	Sim	0	0,5	10	19	1,0		0,50
				Sim (+ ou -)	0,5	1	11	6	1,5		
				Não	1	1,5	12	8	1,5		
	0,5	Sim (+ ou -)	0,5	Sim	0	1	13	12	1,5		
				Sim (+ ou -)	0,5	1,5	14	14	1,5		
				Não	1	2	15	16	1,5		
	1	Não	1	Sim	0	1,5	16	20	1,5		
				Sim (+ ou -)	0,5	2	17	22	1,5		
				Não	1	2,5	18	9	2,0		
Não	1	Sim	0	Sim	0	1	19	15	2,0	0,67	
				Sim (+ ou -)	0,5	1,5	20	17	2,0		
				Não	1	2	21	21	2,0		
	0,5	Sim (+ ou -)	0,5	Sim	0	1,5	22	23	2,0		
				Sim (+ ou -)	0,5	2	23	25	2,0		
				Não	1	2,5	24	18	2,5		
	1	Não	1	Sim	0	2	25	24	2,5		
				Sim (+ ou -)	0,5	2,5	26	26	2,5		
				Não	1	3	27	27	3,0		

* Quando se padroniza em um eixo que vai de zero a 1.

Fonte: elaboração própria

Dessa forma, PREFERÊNCIAS constitui também uma variável categórica com escala ordinal. Também aqui, os valores não representam dados quantitativos métricos, a não ser quando a referência é o próprio caso, pois a distância mensurada é entre as propostas do Executivo e do Legislativo de cada ocorrência de *Apropriação*. Não há que se comparar os valores de PREFERÊNCIAS entre diferentes casos de *Apropriação*⁵⁸, apenas quando apresentarem semelhança suficiente do ponto de vista da agenda específica. Essas situações foram encontradas em poucos casos, tais como os relativos à reajuste do salário mínimo e dos benefícios da previdência.

Claro que nem todas as combinações possíveis foram encontradas, pois a realidade mostra que há uma aproximação natural entre objetivos e público alvo. Uma política cujo objetivo é diminuir prejuízo de pessoas que sofreram perdas decorrentes de enchentes pode sofrer *Apropriação* de uma proposição do governo que atribua esses mesmos objetivos a essas pessoas e a todas àquelas que sofrem perdas decorrentes de outros agentes naturais, como secas. No entanto, o instrumento utilizado pelo governo pode delimitar as opções por força de facilidade de implementação da política.

Segue a apresentação de um exemplo concreto, selecionado pelos critérios deste trabalho. Retomando-se o caso do PL 3599/1997, será verificada a aproximação de preferências de cada um dos projetos do Congresso enquadrados nessa ocorrência de *Apropriação*.

Primeiramente, são verificados os estágios. Os PLs 610/1995 e 1348/1995 tramitavam em conjunto e, quando foi apresentado o PL 3599/1997, eles já haviam sido avaliados pela relatora (Dep. Ceci Cunha - PSDB/AL) na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.

O parecer da deputada apontava para a aprovação do PL 1348/1995 e rejeição do 610/1995. Por sua vez, o PLS 87/1996 já havia sido avaliado pelo Senado e aguardava entrar na pauta de votação do Plenário. O texto que estava para ser submetido à votação havia sido objeto de um substitutivo elaborado pelo então Senador José Fogaça (PMDB/RS, à época).

⁵⁸ Por exemplo, nos procedimentos de aferição, chegou-se ao mesmo valor para preferências em duas situações bem distintas. A primeira referente a projetos que propunham alterações referentes ao estágio de estudantes de educação em nível superior; a segunda, relativa a projetos que tratavam de políticas de mobilidade urbana. São dois casos completamente diferentes, impossibilitando o estabelecimento de comparação entre si. Além de se referirem a objetos estranhos entre si, tratam de públicos-alvo diferentes e, também, de formas diferenciadas de elaboração do texto legislativo. Não obstante, demonstraram que houve aproximação de preferências em índices idênticos. Para acompanhar, ver os casos nº 176 e 181 do banco de dados (Apêndice E).

Esse substitutivo agregou mais elementos ao projeto original e reorganizou a exposição dos seus dispositivos.

Nesse caso, os textos avaliados foram, na Câmara, os dois textos, uma vez que não houve qualquer emenda, nem decisão da Comissão, e no Senado, o substitutivo produzido, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. O Quadro 14 resume a avaliação:

Quadro 14 - Índice de aproximação de preferências (IAP) com base no PL 3599/1997

Projetos	Objetivos	Público alvo	Definições e Instrumentos	IAP
PL 610, de 1995	Proteção, segunda identidade, mudança de residência, pensão, tempo de proteção contado para todos os fins. (escore = 0,5)	Apenas testemunhas (escore = 0,5)	Definições elementares, apenas assegurando o direito, sem detalhes. (escore = 0,5)	1,5
PL 1348, de 1995	Proteção, sigilo de identificação e de local, mudança de residência, auxílio da mudança, cobertura de despesas até a reocupação profissional. (escore = 0,0)	Testemunhas e vítimas (escore = 0,0)	Definições um pouco mais detalhadas sobre as motivações e do pedido de proteção (feito pelo interessado), instituição de penas pelo descumprimento das condições estabelecidas par a proteção, competência do Ministério Público, do Ministério da Justiça, previsão pela celebração de convênios entre União, Estados e Municípios. (escore = 0,5)	0,5
PLS 87, de 1996	Proteção, sigilo de identificação e de local, mudança de residência, auxílio da mudança, cobertura de despesas até a reocupação profissional. (escore = 0,0)	Testemunhas e vítimas (escore = 0,0)	Definições um pouco mais detalhadas sobre as motivações e do pedido de proteção (feito pelo interessado), instituição de penas pelo descumprimento das condições estabelecidas par a proteção, competência do Ministério Público, do Ministério da Justiça, previsão pela celebração de convênios entre União, Estados e Municípios. (escore = 0,5)	0,5

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Pode-se observar que a proposição do Executivo apresentou maior alinhamento de preferências com os dois últimos projetos. A convergência somente não foi maior tendo em vista o grau de detalhamento e a série de itens apresentados e não previstos nos projetos do Congresso para o estabelecimento do sistema de proteção a vítimas e testemunhas.

A vantagem da elaboração do IAP aplicável à *Apropriação* é que a avaliação procurou observar diferentes ângulos, os quais, normalmente são levados em consideração pelos tomadores de decisão sobre políticas públicas, tais como: o que se pretende para lidar com o problema (objetivos), a quem se deseja prioritariamente atender (público-alvo) e como atacar o problema (definição de instrumentos). Tais aspectos podem levar em consideração a redação inicialmente proposta no Congresso, os termos utilizados, a construção dos dispositivos. Mas esse é um detalhe que faz parte do processo decisório e não de uma imposição para que se possa verificar o fenômeno da *Apropriação*.

Como fica o preenchimento do banco de dados? O procedimento foi o de unir casos com aproximação de preferências semelhantes. Como a tramitação dos PLs 610/1995 e 1378/1995 foi conjunta, privilegiaram-se os escores menores, de acordo com o pressuposto de que o governo realizará a *Apropriação* privilegiando os textos a ele mais favoráveis. E, finalmente, como o PL 1378/1995 e o PLS 87/1996 compartilharam da mesma aproximação relativamente ao Executivo, vale o registro dos seus escores como o aplicável ao caso de *Apropriação* que deu origem ao PL 3599/1997, do Executivo.

Caso	PL do governo	PLs submetidos à <i>Apropriação</i>	Partidos dos autores/relatores	Índice de aproximação de preferências (IAP)
"N"	PL 3599/1997	PL 610/1995; PL 1348/1995; PLS 086/1996 (PL 4449/1998)	PT; PPS; PMDB (relator)	0,17

É interessante mencionar que, para algumas proposições do Executivo que foram selecionadas, houve desmembramento em mais de um caso de *Apropriação*, partindo do princípio que diferentes graus de aproximação de preferências são, *a priori*, processos diferenciados de *Apropriação*. Desse modo, *para uma mesma proposição do governo* podem ser estabelecidas diferentes distâncias de preferências, associadas potencialmente a usos alternativos da estratégia da *Apropriação*.

Caso	PL do governo	PLs submetidos à <i>Apropriação</i>	Partidos dos autores/relatores	Índice de aproximação de preferências (IAP)
"N"	P _G	PL _{C1}	Partido A	0,17
"O"	P _G	PL _{C2}	Partido B	0,67

Levando em consideração essa possibilidade, após repassarem-se todos as proposições do Executivo selecionadas, foi possível verificar mais de um tipo de aproximação de preferências para algumas dessas proposições. Desse modo, por causa desses desdobramentos, o número de casos de *Apropriação* será superior ao número de proposições do Executivo que foram selecionadas como originadas pelo fenômeno. Assim, aos 228 casos inicialmente detectados, desdobraram-se mais trinta, chegando número de **251 ocorrências de Apropriação**.

Após o estabelecimento dos critérios e a realização das coletas, realizou-se o levantamento do número de casos pelo cruzamento entre as duas variáveis relativas ao ganho informacional. O resultados estão apresentados na Tabela 3.

Conforme as expectativas, verificou-se uma concentração de casos de maior aproximação de preferências em estágios mais avançados do processo legislativo. No entanto, há uma dispersão elevada das duas variáveis, dificultando a visualização de algum padrão.

Tabela 3 - Referência cruzada entre as variáveis ESTÁGIO e PREFERÊNCIAS

ESTÁGIO	PREFERÊNCIAS							Total
	P ₁ (0,00)	P ₂ (0,17)	P ₃ (0,33)	P ₄ (0,50)	P ₅ (0,67)	P ₆ (0,83)	P ₇ (1,00)	
SIMULTÂNEO	6	7	3	3	-	-	-	19
% SIMULTÂNEO	31,6%	36,8%	15,8%	15,8%	-	-	-	100,0%
% PREFERÊNCIAS	15,4%	11,5%	4,6%	7,7%				7,6%
CONGELADO	5	7	12	7	10	2		43
% CONGELADO	11,6%	11,5%	27,9%	16,3%	23,3%	4,7%	-	100,0%
% PREFERÊNCIAS	12,8%	12,9%	18,5%	17,9%	32,3%	15,4%		17,1%
AGUARD. DISCUS.	8	20	20	6	10	7	2	73
% AGUARD. DISCUS.	11,0%	27,4%	27,4%	8,2%	13,7%	9,6%	2,7%	100,0%
% PREFERÊNCIAS	20,5%	32,8%	30,8%	15,4%	32,3%	53,8%	66,7%	29,1%
PROGRESSIVO	15	25	28	18	9	4	1	100
% PROGRESSIVO	15,0%	25,0%	28,0%	18,0%	9,0%	4,0%	1,0%	100,0%
% PREFERÊNCIAS	38,5%	41,0%	43,1%	46,2%	29,0%	30,8%	33,3%	39,8%
VETO	5	2	2	5	2			16
% VETO	31,3%	12,5%	12,5%	31,3%	12,5%	-	-	100,0%
% PREFERÊNCIAS	12,8%	3,3%	3,1%	12,8%	6,5%			6,4%
TOTAL	39	61	65	39	31	13	3	251
	15,5%	24,3%	25,9%	15,5%	12,4%	5,2%	1,2%	100,0%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaboração própria.

Também é possível observar que os casos de maior distância de preferências (P₅, P₆ e P₇) são minoritários, porém não desprezíveis, e aconteceram em vários estágios do

processo legislativo. Este cenário pede uma leitura conjunta com as variáveis dos demais mecanismos causais.

3.5.2 Variáveis representativas da Eleição de Prioridades

O mecanismo da *Eleição de Prioridades* manifesta-se por meio das escolhas da velocidade dada a uma tramitação de proposição legislativa

Se existem ferramentas que permitem ao Executivo adiantar processos decisórios no Congresso, elas serão utilizadas de maneira criteriosa, observando o contexto político, a origem das propostas e o grau de afinidade de certas matérias sobre as equipes que formam o governo.

Por traz da *Eleição de Prioridades* existe a urgência sobre a resolução de um problema, a urgência para que um programa seja rapidamente implementado, dê resultados e seja bem avaliado; existem as dúvidas que podem surgir nos componentes do governo sobre a própria política, apresentando-a na forma de projeto de lei ordinária para que um maior consenso seja alcançado; há os casos de tolerância em relação a algumas propostas vindas dos partidos, que refletem apenas na apresentação de projetos sem maiores intervenções posteriores do governo. Existem, enfim, variadas possibilidades explicativas, que podem ser desvendadas pela interação dos mecanismos. O mecanismo da *Eleição de Prioridades* entra para diminuir esses espectro de explicações possíveis, separando os casos para uma análise mais precisa.

Quanto maior a velocidade e menores custos de transação relacionados com o número de etapas a serem cumpridas na tramitação, maior será o sentido de urgência tratado pelo processo de *Apropriação* e, portanto, maior prioridade dada em relação às demais iniciativas.

Apesar de facilmente observado, o sentido de urgência que dá origem à ordem de prioridades do Executivo pode ser interpretado sob dois momentos: na apresentação da proposição e nos novos rumos que podem ser observados durante sua tramitação, implicando sua mudança. Afinal, na trajetória percorrida dentro do Congresso, uma proposição pode ganhar ou perder relevância, e isso é sinalizado pelo mecanismo.

A intenção é mesclar dados desses dois momentos para se construir uma única variável, uma síntese daquilo que pode ser chamado de sentido de urgência. Assim, para seleção das variáveis vinculadas ao mecanismo, é necessário um tratamento inicial.

3.5.2.1 Variáveis “Urgência”, “Acelera” e “Retarda”

As primeiras informações disponíveis para a avaliação das variáveis relacionadas à *Eleição de Prioridades* são as relacionadas à espécie de proposição que foi escolhida pela Presidência para realizar a *Apropriação*. Para cada tipo de proposição, foi atribuído um código que reflete a velocidade da tramitação e os efeitos gerados.

Observa-se que o enquadramento a esses códigos deve estar compatível com os códigos estabelecidos para a mudança da tramitação. Isso se justifica pelo fato de que a variável que se deseja calcular deve estar compatível com a realidade. Assim, caso o governo opte pela apresentação de um projeto de lei, não importa o que tentar fazer, por mais meios que tenha à sua disposição, jamais terá a dinâmica e muito menos a possibilidade de ter seus efeitos imediatamente aplicáveis no ordenamento jurídico, como os alcançados por uma medida provisória.

Desse modo, a informação que indica mudança na tramitação deve ser analiticamente desmembrada, de forma a detectar todas as manobras utilizadas pelo governo para acelerá-la ou retardá-la. Eventualmente, também haverá casos de retirada da proposição, o que configuraria uma anulação de prioridade.

A aceleração da tramitação é indicada através de movimentos das lideranças e do governo para reposicionar o processo de *Apropriação* num patamar de urgência maior que o inicialmente escolhido. Se houver mais de um movimento, deve-se verificar se o resultado de todos eles reflete mesmo uma mudança ou não. Por exemplo, pode haver uma retirada de urgência constitucional a pedido do governo e, posteriormente, um requerimento de urgência pelos líderes conforme o regimento da respectiva Casa. Daí o resultado ser atribuído avaliando-se toda a tramitação, de forma a também observar se não existem movimentos de retorno à situação inicialmente posta. Será denominado “resultado líquido” o produto final do conjunto de ações que implicam ou não mudanças na tramitação.

Outro aspecto importante é o de que essa mudança ocorre com muito mais frequência em projetos de lei (PL). Em uma MP, a mudança de tramitação somente ocorre quando da sua revogação por outra MP⁵⁹. O Quadro 15 registra possibilidades de percepção do resultado líquido.

⁵⁹ Nesta tese, registrou-se essa mudança apenas nos casos de decisão exclusiva do governo, sem a intervenção do contexto do Congresso Nacional. Há casos em que o governo é forçado a retirar (revogar) a MP por perceber que sua aprovação será improvável no tempo atribuído para a sua vigência.

Quadro 15 - Efeitos das mudanças de prioridade durante o processo legislativo

Situação Inicial	1º Movimento	2º Movimento	3º Movimento	“Resultado Líquido”
PL com Urgência Constitucional	Retirada da urgência pelo governo	-	-	Retardou o processo
PL com Urgência Constitucional	Retirada da urgência pelo governo	Requisição da urgência constitucional pelo governo	-	Mesma situação
PL com Urgência Constitucional	Retirada da urgência pelo governo	Requisição de urgência pelo regimento da Casa Legislativa	-	Mesma situação
PL com tramitação ordinária	Requisição da urgência constitucional pelo governo	Requisição de urgência pelo regimento da Casa Legislativa	Retirada da proposição	Anulou o processo
PL com tramitação ordinária	Requisição da urgência constitucional pelo governo	-	-	Acelerou o processo
PL com tramitação ordinária	Requisição da urgência constitucional pelo governo	Retirada da urgência pelo governo	-	Mesma situação
PL com tramitação ordinária	Requisição da urgência constitucional pelo governo	Retirada da urgência pelo governo	Requisição de urgência pelo regimento da casa legislativa	Acelerou o processo
PL com tramitação ordinária	Requisição da urgência constitucional pelo governo	Requisição de urgência pelo regimento da Casa Legislativa	-	Acelerou o processo

Fonte: elaboração própria

Nota-se que o resultado prático da urgência constitucional requisitada pelo Executivo e a urgência regimental requerida pelos líderes são consideradas da mesma forma para os fins desta pesquisa, qual seja, o de caracterizar ações com vistas a diminuir o tempo de discussão nas comissões e adiantar o processo para a votação em plenário.

Em alguns processos, nota-se a incidência dos dois tipos de urgências. No entanto, o que interessa são os efeitos práticos em termos de decisão pela aceleração. Além disso, na prática, são poucos os resultados efetivos desta tentativa de aumento da velocidade da tramitação⁶⁰.

Os códigos propostos refletem uma medida ordinal para o sentido de urgência. Quanto mais próxima de “0” (“prioridade zero”), maior a urgência. Além de obedecerem a essa lógica, os códigos foram especialmente escolhidos para que refletissem situações que indicassem o real sentido de urgência.

⁶⁰ Nesses casos, o requerimento de urgência pelas lideranças tem mais efeito sobre a mobilização das bases e o fortalecimento das posições do governo na definição da pauta da ordem do dia.

Dessa forma, o código atribuído à variável URGÊNCIA é constituído pela composição do regime inicialmente posto pelo governo e do resultado líquido das mudanças (se observadas) apostas sobre a velocidade de tramitação.

Observando as situações descritas no Quadro 16, acima, percebe-se a influência da mudança do movimento da tramitação relativamente ao regime originalmente estabelecido para a proposição do governo. O “resultado líquido” reflete se o conjunto de movimentos do Executivo (por iniciativa própria ou dos líderes no Congresso) resultou ao final na aceleração ou retardamento de sua proposição. Se o resultado líquido indicar aceleração, apõe-se a diminuição de um ponto ao código do regime de origem. Do contrário, soma-se um ponto.

Quadro 16 - Codificação aplicável aos dados preliminares da *Eleição de Prioridades*

Variáveis Iniciais	Descrição	Código
Regime de Origem (RO)	Medida Provisória	0
	Projeto de Lei (PL) com urgência constitucional	2
	Projeto de Lei (PL) sem urgência constitucional (NORMAL)	3
Mudança da tramitação	Se o resultado líquido apontando no sentido de acelerar a tramitação	-1
	Se o "resultado líquido" for nulo, ou seja, mantendo a mesma situação inicial. Também válido para registrar ausência de mudanças.	0
	Se o "resultado líquido" apontar no sentido do processo ser retardado.	1
	Quando há retirada da proposição. O valor do código é atribuído dependendo do tipo de proposição: retirada de MP, será “4”; de PL com Urgência, “2”; PL de tramitação normal, “1”.	1, 2 ou 4

Fonte: elaboração própria

Com relação à mudança relacionada à decisão de retirada da proposição, optou-se por escolher um valor para cada tipo de proposição, de forma que, observado esse evento, o código final da variável URGÊNCIA refletisse o real sentido da prioridade dada.

Portanto, o acréscimo de um ponto ao código atribuído ao regime de urgência original da proposição é entendido como uma decisão de desacelerar a proposição, diminuir seu nível de urgência, refletindo uma prioridade inferior à oferecida no início do processo. Deve-se também destacar que alguns acréscimos ao código inicialmente posto significam, na verdade, a retirada da proposição. O acréscimo de um ponto ao código de um projeto de lei de tramitação simples reflete, na prática, a sua retirada, uma vez que já incorporara desde a sua origem a expressão de menor urgência. Para as demais proposições, a retirada deverá ser

efetuada com a interposição de códigos que reflitam sua condição inicial, de modo a resultarem no mesmo código para a variável URGÊNCIA caracterizador desse evento.

Vejam-se no Quadro 17 as composições possíveis para obtermos o valor atribuído à variável URGÊNCIA, verificando também o sentido da mudança.

Quadro 17 - Codificação aplicável à variável URGÊNCIA

Regime		Mudanças (possibilidades)		Urgência (Código)
MP	0	Nenhuma	0	0
		Retira	4	4
Urgência CF	2	Nenhuma	0	2
		Retarda	1	3
		Retira	2	4
NORMAL	3	Acelera	-1	2
		Nenhuma	0	3
		Retira	1	4

Nota-se que, apesar de ter sido resultado de uma somatório, o código atribuído à variável URGÊNCIA traz a ela características de uma variável não-métrica ordinal. Trata-se de um nível de urgência assumido ao longo de todo o processo, desde a urgência máxima (“0”) até a situação que assinala sua total perda de prioridade, implicando a sua retirada (“4”).

Outro aspecto importante que deve ser ressaltado é que se tem ciência de que existem dezenas de manobras que podem ser utilizadas pelo governo e suas lideranças para adiantar ou postergar um processo, sem o uso do expediente da solicitação ou retirada dos instrumentos de urgência. No entanto, o mais importante a ser captado é que a presença do registro formal das urgências é um indicador forte sobre o ganho ou perda de relevância de uma matéria em relação às outras. Ademais, não havendo nenhum movimento nesse sentido ao longo da tramitação, vale a eleição inicial da prioridade.

O cruzamento das informações da variável URGÊNCIA e das mudanças ocorridas permite visualizar a quantidade de casos de *Apropriação* com o mesmo nível de prioridade, embora alcançadas de maneira diferenciada, umas preservando a urgência inicialmente posta e outras oscilando entre aceleração (“-1”) e desaceleração (“1”).

A discriminação entre os casos de retirada também facilita visualizar que tipo de proposições foram retiradas, dependendo do código atribuído à mudança. Sabe-se, portanto,

que foram seis projetos de lei, quatorze projetos de lei com urgência e apenas uma medida provisória.

Pela frequência relativamente elevada para as ações de mudança, torna-se relevante registrar a ocorrência de ações de aceleração, desaceleração e retirada, de modo a melhor ilustrar o processo e a ação do mecanismo da *Eleição de Prioridades*, tendo em vista seu caráter dual. Denominar-se-á “ACELERA” a variável do tipo *dummy* que registra a se houve ocorrência (valor “1”) ou não (valor “0”) da mudança de aceleração; e “RETARDA” para designar a variável, também *dummy*, que registrará se houve ocorrência (“1”) de ações de desaceleração ou retirada de proposições, ou não (“0”).

Tabela 4 - Tabela cruzada entre a variável URGÊNCIA e as mudanças de tramitação

URGÊNCIA	MUDANÇA DE TRAMITAÇÃO (CÓDIGO)					TOTAL	
	ACELERA ("1")	NÃO MUDA ("0")	RETARDA ("1")	RETIRA ("1")	RETIRA ("2")		RETIRA ("4")
URGÊNCIA "0"		78				78	
% URGÊNCIA "0"	-	100,0%	-	-	-	100,0%	
% TRAMITAÇÃO		44,8 %				31,1 %	
URGÊNCIA "2"	43	30				73	
% URGÊNCIA "2"	58,9 %	41,1 %	-	-	-	100,0 %	
% TRAMITAÇÃO	100,0 %	17,2 %				29,1 %	
URGÊNCIA "3"		66	13			79	
% URGÊNCIA "3"	-	83,5 %	16,5 %	-	-	100,0 %	
% TRAMITAÇÃO		37,9 %	100,0 %			31,5 %	
URGÊNCIA "4"				14	6	1	21
% URGÊNCIA "4"	-	-	-	66,6 %	28,5 %	4,9 %	100,0 %
% TRAMITAÇÃO				66,6 %	28,5 %	4,9 %	8,4 %
TOTAL	43	174	13		21	251	
	17,1%	69,7%	5,2 %		8,4 %	100,0%	
	100,0%	100,0%	100,0%		100,0%	100,0%	

Fonte: elaboração própria.

O levantamento dos dados, organizado na Tabela 4, mostra uma evidente diferença no tratamento entre as medidas provisórias (na categoria Urgência “0”) e os projetos de lei (na categoria Urgência “2” ou “3”), no que concerne à mudança de tramitação. Se o impacto legislativo e a urgência são imediatos com relação às medidas provisórias, as mudanças desse regime, ao contrário, são muito raras nesse caso (quando partem exclusivamente do Executivo, não incluindo os casos de decurso de prazo ou rejeição).

Nesse caso, verifica-se que o esforço de avaliação das mudanças restringe-se completamente aos projetos de lei. O mecanismo da *Eleição de Prioridades* manifesta-se de forma ampla na origem das medidas provisórias, pois o governo assim o decide, ao passo que ele vai atuando ao longo do processo no caso dos projetos de lei.

Essa clivagem não pode ser desprezada pela pesquisa. Ao final deste capítulo, essa será retomada questão no que tange à reavaliação do tratamento da variável dependente, ou seja, na tipologia da *Apropriação*.

3.5.2.2 Avaliação de outras variáveis

Com base no trabalho de Silva e Araújo (2010a), também foram recolhidos alguns dados que registrassem a ocorrência, durante a tramitação da proposição interposta pelo governo, de apensação a outros projetos realizada por determinação da Mesa Diretora ou tendo por origem requerimento de parlamentar.

A importância atribuída pelos autores a essas informações reside no fato de que o Executivo pode (i) preferir que sua proposição não seja influenciada pelos debates e abordagens de outras proposições, mesmo aquelas que foram submetidas à *Apropriação*, ou (ii) admitir que sua proposta seja submetida a um maior número de debates e discussões. Na primeira hipótese, haveria a apensação como fato que mobilizasse alguma ação do Executivo no sentido de acelerar a tramitação; na segunda, a apensação seria encarada como algo normal, previsto ou sem menor importância. Para observar esses efeitos, teria de ser analisada a influência desses fatos sobre as mudanças de tramitação registradas.

Outro dado coletado foi a existência de Comissão Especial⁶¹ (CE) em substituição às comissões permanentes temáticas. Tal comissão, em tese, agiliza o processo legislativo, pois simplifica e concentra o debate que ocorreria em mais de uma etapa.

Alguns aspectos se sobressaem com a existência de CE. Uma interpretação é que a CE poderia fazer parte de uma manobra do governo junto à Mesa Diretora da Câmara para acelerar a tramitação de sua proposição, não apenas pelo aspecto formal da centralização das discussões, mas também pela prerrogativa e a liberdade que as lideranças possuem de indicar os membros da comissão, sem que necessariamente tenham vínculos com aquele tema

⁶¹. O regimento interno da Câmara dos Deputados prevê que os processos que se direcionarem a mais de três comissões de mérito autorizam a formar comissão especial, que dará parecer em nome de todas as comissões. Essas comissões especiais específicas não estão previstas no Senado.

(ARAÚJO; SILVA, 2012). Outra possível interpretação é a de que o governo pode se deparar com a tramitação de projetos sujeitos à *Apropriação* com a presença de uma CE. Nesse caso, como o governo não teria controlada a criação dessa comissão desde o seu início, ela poderia exercer o papel inverso ao esperado, reduzindo a velocidade desejada pelo Executivo para o trâmite de sua proposição. Existem outras possibilidades sobre o uso do recurso das comissões especiais, o que leva a investigar se nos processos de *Apropriação* podem ser observado observar algum tipo de padrão nesse sentido.

Essas informações foram levantadas, e observadas a frequência e a relação desses dados com as variáveis ACELERA e RETARDA, justamente para controlar os efeitos sobre as decisões de alterar o rumo inicialmente dado ao nível de prioridade do processo. A Tabela 5 ilustra essas relações.

Tabela 5 - Referência cruzada entre as variáveis alternativas e as mudanças de tramitação

VARIÁVEIS ALTERNATIVAS	MUDANÇA DE TRAMITAÇÃO			TOTAL
	ACELERA	RETARDA	NÃO MUDA	
APENSADO PELA MESA (APM)	24	9	49	82
% APM	29,7%	9,9%	60,5%	100,0%
% TRAMITAÇÃO	55,8%	26,5%	28,2%	32,7%
APENSADO A PEDIDO (APP)	6	5	14	25
% APP	24,0%	20,0%	56,0%	100,0%
% TRAMITAÇÃO	14,0%	14,6%	8,0%	9,9%
COMISSÃO ESPECIAL (CE)		4	7	11
% CE	-	36,4%	64,6%	100,0%
% TRAMITAÇÃO		11,8%	4,0%	4,4%
CE + APM	3	4	5	12
% CE+APM	25,0%	33,3%	41,7%	100,0%
% TRAMITAÇÃO	7,0%	11,8%	2,9%	4,8%
CE + APP	4	3	4	11
% CE+APP	36,4%	27,2%	36,4%	100,0%
% TRAMITAÇÃO	9,2%	8,8%	2,3%	4,4%
NENHUM DOS CASOS	6	9	95	110
% NENHUM	5,5%	7,3%	87,2%	100,0%
% TRAMITAÇÃO	14,0%	26,5%	54,6%	43,8%
TOTAL	43	34	174	251
	17,1%	13,5 %	69,7%	100,0%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que essas variáveis respondem pouco às perguntas colocadas na pesquisa, ou melhor, obtêm-se todos os tipos de respostas, no sentido que, na presença delas, tanto podem ocorrer situações de aceleração, retardamento ou nenhuma mudança na

tramitação. Em alguns casos, observa-se a coexistência de apensações e de comissões especiais (CEs), determinando a discriminação de cada configuração para análise de seus efeitos.

A existência de CEs não consegue responder com precisão seu efeito sobre as decisões do governo na tramitação. Em primeiro lugar, sua frequência em relação ao total de casos é bastante restrita, pouco mais de 10%, e verificou-se uma frequência uniforme em quaisquer situações de mudança na tramitação. A mesma conclusão ocorre com relação às apensações feitas por requerimento de parlamentares (A_pP).

A variável que mais se destacou foi a apensação por decisão da Mesa (A_pM), para a qual foram encontrados mais casos de aceleração no processo. No entanto, se a quantidade de casos se destacou em relação às demais, ainda pairou dúvida sobre a eficácia dela como explicação para o efeito de aceleração, visto que mais de 60% dos casos em que a Mesa da Câmara decidiu apensar não implicaram nenhuma decisão do governo em acelerar ou retardar o processo.

Também procurou-se investigar, a despeito dos poucos casos, alguma relação probabilística entre essas variáveis. Decidimos realizar um procedimento utilizando a técnica da regressão logística, utilizada para prever a probabilidade de ocorrência de um evento, em função do relacionamento entre esse evento e um ou mais preditores (TABACNHICK; FIDELL, 2000). Os eventos são as ocorrências descritas pelas variáveis ACELERA e RETARDA, tratadas como dependentes, e os preditores serão A_pP , A_pM e CE.

Tendo ACELERA como primeiro teste, nota-se que o modelo gerado apresentou nível de explicação de apenas 14,5% (*Nagelkerke R Square* = 0,145)⁶², embora as variáveis que indicam apensação tivessem apresentado bom nível de significância.

⁶² A estatística Nagelkerke R2 tenta quantificar a proporção de “variação” explicada no modelo logístico. São semelhantes, na intenção, ao R2 do modelo de regressão linear, embora a variação no modelo de regressão logística deve ser definida diferentemente (Tabachnick e Fidell, 2000).

Model Summary			
Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	210,029 ^a	,088	,145

a. Estimation terminated at iteration number 5 because parameter estimates changed by less than ,001.

Variables in the Equation						
	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a CE	,314	,474	,440	1	,507	1,369
Apensado_Mesa	1,761	,430	16,777	1	,000	5,819
Apensado_Parl	1,580	,526	9,028	1	,003	4,856
Constant	-2,728	,373	53,514	1	,000	,065

a. Variable(s) entered on step 1: CE, Apensado_Mesa, Apensado_Parl.

Figura 21 - Resultado da regressão logística para a variável Acelera

Os resultados para a variável RETARDA foram ainda piores, com um nível de explicação de apenas 6,6%. Curiosamente, a única variável que respondeu de maneira significativa ao modelo foi a existência de comissões especiais.

Model Summary			
Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	174,965 ^a	,034	,066

a. Estimation terminated at iteration number 5 because parameter estimates changed by less than ,001.

Variables in the Equation						
	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 ^a CE	1,113	,468	5,644	1	,018	3,043
Apensado_Mesa	,219	,449	,238	1	,625	1,245
Apensado_Parl	,738	,523	1,987	1	,159	2,091
Constant	-2,434	,327	55,540	1	,000	,088

a. Variable(s) entered on step 1: CE, Apensado_Mesa, Apensado_Parl.

Figura 22 - Resultado da regressão logística para a variável RETARDA

Todos esses resultados revelam que a associação direta de existência ou ausência dessas variáveis pouco responde aos estímulos de mudança das tramitações dos processos de *Apropriação*.

Esses resultados desestimularam a inserção dessas variáveis alternativas, para fazer parte do eixo explicativo do mecanismo da *Eleição de Prioridades*, embora se acredite que algumas das possibilidades de mudança da tramitação tenham respostas pelos atos de

apensação ou criação de comissões especiais. Essas variáveis merecem uma investigação própria.

3.5.3 Variáveis representativas da Conexão Partidária

Pela *Conexão Partidária*, investigam-se os relacionamentos partidários no âmbito da *Apropriação*. As variáveis a serem escolhidas serão articuladas com informações que possam traduzir os termos alcançados pelo mecanismo da *Conexão Partidária*, ou seja, como o tipo de vinculação partidária poderia trazer maior poder de explicação para a compreensão do fenômeno da *Apropriação*. Assim, deve-se levantar a questão sobre qual o papel dos partidos nesse fenômeno e como eles se articulam com o *Ganho Informacional* e a *Eleição de Prioridades*. Um bom vínculo nesse relação é a conexão existente entre que partido(s) realiza(m) a *Apropriação* e quais são submetidos a esse processo.

Preliminarmente, é importante notar que relação com o fenômeno começa com as iniciativas e ações dos parlamentares, cuja autoria, relatoria e dedicação ao tema são os fatores que importam. Não obstante, sua ligação partidária acaba sendo determinante, na medida em que pode encontrar maiores ou menores afinidades com o agente que realiza a *Apropriação*. Quanto mais bem elaborado, trabalhado, discutido e em sintonia com as preferências do governo estiver o projeto de autoria do parlamentar, maior será a chance de colaboração entre os agentes, colaboração essa que se reverte em vários tipos de benefícios (*pork*, cargos, ascensão na hierarquia partidária, entre outros). No entanto, não restam dúvidas, se os partidos envolvidos forem rivais, a colaboração não existirá a não ser pela própria consistência da agenda específica tratada pelo projeto de lei.

Pelo lado de quem realiza, julga-se interessante medir a ação do partido do Presidente em relação aos demais partidos da base, de maneira a saber se a ação da *Apropriação* é uma estratégia compartilhada dentro da coalizão, ou se há algum tipo de concentração no processo decisório.

Também é importante notar se os partidos privilegiam ou protegem seus correligionários, realizando a *Apropriação* como forma de valorizar seus integrantes e, ao mesmo tempo, de conduzir as políticas das pastas ministeriais que ocupam. Enfim, saber se existe indícios de *policy seeking*.

3.5.3.1 Variável “MINISTRO DO PRESIDENTE”

Observando cada caso de *Apropriação*, foi verificado se o autor ou autores da proposição governamental possuíam, ou não, vínculo partidário com quem ocupa a Presidência. Esse dado parece interessante para identificar o papel dos partidos em relação ao Presidente na colocação de políticas por meio da *Apropriação*. Será que existe predominância partidária?

Decidiu-se denominar MINISTRO DO PRESIDENTE a variável do tipo *dummy* que registra se a proposição foi assinada por ministro do mesmo partido que o ocupante da Presidência, nesse caso assumindo valor “1”, ou se ela foi apresentada por iniciativa de ministros de outros partidos, atribuindo valor “0”. Tal condição trata de verificar o poder de influência da Presidência e o grau de representatividade de seu partido nos processos de *Apropriação*.

Trata-se de uma variável importante, no entanto, no espaço de atuação do mecanismo da *Conexão Partidária*, ela é uma das engrenagens. A outra estaria na contraparte do fenômeno, aquela que é submetida à *Apropriação*, de quem partiu as primeiras iniciativas de condução da agenda específica.

3.5.3.2 Variável “CONVERGÊNCIA”

Somente se sabe que tipo de conexão partidária está sendo estabelecida se conhecido o vínculo partidário de quem propõe, relata e desenvolve a matéria sujeita ao fenômeno. Será este agente da base de apoio ou da oposição ao governo?

Denomina-se aqui CONVERGÊNCIA a variável categórica cujo valor será constituído pela composição de alguns critérios que visam localizar os partidos dos autores/relatores dos projetos em algum espectro mais ou menos próximo ao nível do partido do Presidente. Trata-se de uma espécie de nível de aderência ao partido do Presidente. Os critérios foram estabelecidos conforme o nível de convergência entre partidos, pastas ministeriais e vinculação com a Presidência. A conjugação desses níveis resulta em uma categoria codificada.

Tomando por base de referência **o partido do autor ou do relator da proposição que foi submetida à *Apropriação***, sugerem-se três níveis de avaliação:

- a) se o partido é o do Presidente;

- b) se o partido faz parte da coalizão; e
- c) se o partido é o mesmo que o do ministro que assinou a proposição do governo.

Aparentemente são três níveis muito semelhantes. Ocorre que nem sempre são situações convergentes, justamente pelo fato de a coalizão ser multipartidária. Há casos que o relator do projeto no Congresso é do partido do Presidente, mas a proposição do governo foi apresentada por ministro de outro partido. Nesse caso, tem-se uma boa convergência, mas não a de maior valor.

A Figura 23 mostra as configurações possíveis dos níveis de convergência partidária.

Situação do autor ou relator do projeto	Parâmetros				Códigos	Convergência partidária (códigos)
	Mesmo do partido do Presidente	Faz parte da coalizão de apoio	Mesmo partido do ministro que assinou a proposição	Da oposição		
Códigos	Sim = 1 Não = 0	Sim = 1 Não = 0	Sim = 1 Não = 0	Sim = 0		
Possibilidades de composição dos parâmetros	1	1	1	0	3	Resultados
	1	1	0	0	2	
	0	1	1	0	2	
	0	1	0	0	1	
	0	0	0	0	0	

Figura 23 - Elaboração dos códigos aplicáveis à convergência partidária

Atendidos os três critérios, a CONVERGÊNCIA será máxima, atingindo o valor “3”. A segunda categoria pode indicar tanto uma estreita relação partidária com o partido do ministro, desde que este não seja do partido do Presidente, como uma relação partidária com o Presidente, caso o ministro pertença a outro partido da base. Por outro lado, a partir do código “1” já se observa uma convergência mais fraca, pois não existe vínculo forte entre o agente e o “alvo” do processo de *Apropriação*.

O argumento é o de que poderia haver maior integração entre parlamentares e governo por meio de suas afinidades partidárias. *Quanto maior convergência, maior possibilidade de negociação e coordenação, tendo benefícios para ambos os lados.* Do

contrário, mais a *Apropriação* se configuraria como anulação ou bloqueio à oposição. O resultado do levantamento das variáveis está na Tabela 6.

Tabela 6 - Referência cruzada entre CONVERGÊNCIA e MINISTRO DO PRESIDENTE

MINISTRO DO PRESIDENTE	CONVERGÊNCIA (CÓDIGO)				TOTAL
	C ₁ ("0")	C ₂ ("1")	C ₃ ("2")	C ₄ ("3")	
SIM	115	45	4	47	211
% SIM	54,5%	21,3%	1,9%	22,3%	100,0%
% CONVERGÊNCIA	85,2%	84,9%	26,7%	97,9%	84,0%
NÃO	20	8	11	1	40
% NÃO	50,0%	20,0%	27,5%	2,5%	100,0%
% CONVERGÊNCIA	14,8%	15,1%	73,3%	2,1%	16,0%
TOTAL	135	53	15	48	251
	53,8%	21,1%	6,0%	19,1%	100,0%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaboração própria

Inicialmente, o que mais surpreendeu foi a quantidade de casos de *Apropriação* por iniciativa (ou em parceria) do partido do ocupante da Presidência: 84% dos casos. Entre eles, verifica-se que 75% são feitos com base em convergências consideradas mais fracas ("0" e "1"), o que indica uma prática forte de cartel, na medida em que avança sobre projetos que são da oposição ou de partidos da base sem vínculos com os ministérios responsáveis pela iniciativa das proposições. Adiciona-se a esse elemento o fato de 22,3% desses casos de *Apropriação* acontecerem com os próprios partidários do Presidente.

Também chamou a atenção os processos de *Apropriação* realizados por outros partidos. Nesses, havia uma perspectiva de encontrar uma boa convergência partidária, reforçando o argumento da proteção e da colaboração entre os correligionários, expectativa essa que não foi confirmada. Ao contrário, 70% dos casos de *Apropriação* também se caracterizaram pela competição com outros partidos.

3.6 Ponto de reflexão: reavaliação da tipologia da *Apropriação*

Agora que já se tem noção da relação entre as variáveis é importante finalizar a concepção do modelo analítico, de modo que sejam estabelecidas as bases de verificação dos termos de interação entre os mecanismos da *Apropriação*.

No capítulo anterior, mencionou-se que o uso indutivo das tipologias de forma alguma descartava seu uso para a formulação de teorias tipológicas. Além disso, recordamos que a nossa estratégia de trabalho requer uma contínua revisão das variáveis, dados e parâmetros da pesquisa. George e Bennett (2004) indicam que o pesquisador pode gradualmente construir uma tipologia e uma teoria tipológica via análise empírica de casos, dentro, obviamente de um quadro teórico.

Deparou-se na pesquisa com o dilema da *Eleição de Prioridades*, em que algumas variáveis apresentavam uso mais adequado ao estudo de *Apropriações* realizadas em projetos de lei, como o caso das variáveis ACELERA e RETARDA. Além disso, o processo legislativo das medidas provisórias é completamente diferente das demais proposições, impondo condicionalidades amplamente diferenciadas, a começar pela própria manifestação do mecanismo, que é totalmente concentrada na origem da MP, na sua apresentação.

Dados esses aspectos e de forma a valorizar as contribuições das variáveis relativas ao citado mecanismo, reavaliou-se a reavaliação da tipologia inicialmente apresentada, introduzindo um novo eixo para formar um novo rol de categorias, justamente relacionado ao sentido da variável URGÊNCIA.



Figura 24 - Reavaliação e novas categorias para a tipologia da *Apropriação*

Tem-se, assim, as novas categorias sendo desdobradas conforme os graus de URGÊNCIA: (i) para o valor “0”, essencialmente as MPs, são reclassificadas todas as políticas e, conseqüentemente, as *Apropriações*, em *Agenda Positiva Imediata* e *Controle Imediato de Risco*; (ii) para o valor “2”, que espelha os projetos de lei que já tinham o sentido de urgência na origem ou adquiriu essa condição ao longo do processo legislativo, apresentam-se as *Apropriações* por *Agenda Positiva Prioritária* e *Controle Urgente de Risco*; e, finalmente, (iii) para o valor “3” de URGÊNCIA, relativo aos PLs de menor prioridade ou que perderam sua condição de urgente, colocam-se as *Apropriações* por *Agenda Positiva Preparatória* e por *Controle Antecipado de Risco*.

A designação dos termos foi escolhida para refletir, da melhor maneira possível, os diferentes níveis de urgência da *Apropriação*. Pode-se até questionar se os termos não estariam dizendo a mesma coisa. Julga-se que essa questão fica bem trabalhada quando se percebe que as categorias de urgência, além de ordinais, também podem ser encaradas como categorias “radiais” (COLLIER; MAHON, 1993), cuja escala de variação decorre do grau e não da imposição de novos elementos. A Figura 25 mostra essa relação no caso das categorias de *Apropriação*.

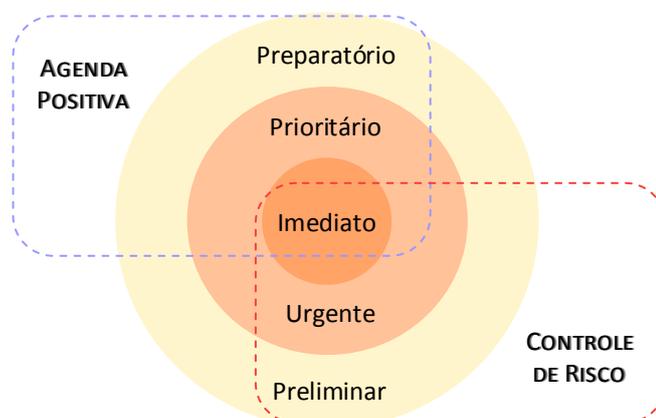


Figura 25 - Característica radial do sentido de urgência e da tipologia da *Apropriação*

Em categorias com formato mais clássico, a recomendação de Sartori (1970) de evitar o “esticamento conceitual” geralmente implica a remoção de adjetivos, ao passo que, com categorias radiais, pode-se justamente evitar esse problema acrescentando ou modificando adjetivos (COLLIER; MAHON, 1993, p. 852).

Continua-se a trabalhar com dois tipos de “famílias” de políticas, só que, agora, com uma melhor definição dos seus integrantes. A partir desta etapa, torna-se possível verificar, por tipo de *Apropriação*, como as variáveis relativas a cada mecanismo podem interagir entre si.

Desse modo, pode-se expandir e detalhar a Figura 18 (pg.) nos termos da Figura 26, a seguir. A relação intermediada pela *Apropriação*, que cobre uma faixa explicativa da relação de causalidade entre formação de maiorias e governabilidade, agora está detalhada. Observa-se que os mecanismos de *Apropriação* trariam as bases explicativas para as seis categorias estabelecidas para o fenômeno, que, tal como foi explicado, surgiram da elaboração de uma tipologia de políticas aplicada especialmente para mostrar as diferentes percepções do Executivo sobre a construção e o gerenciamento de sua agenda com base nas propostas do Congresso.

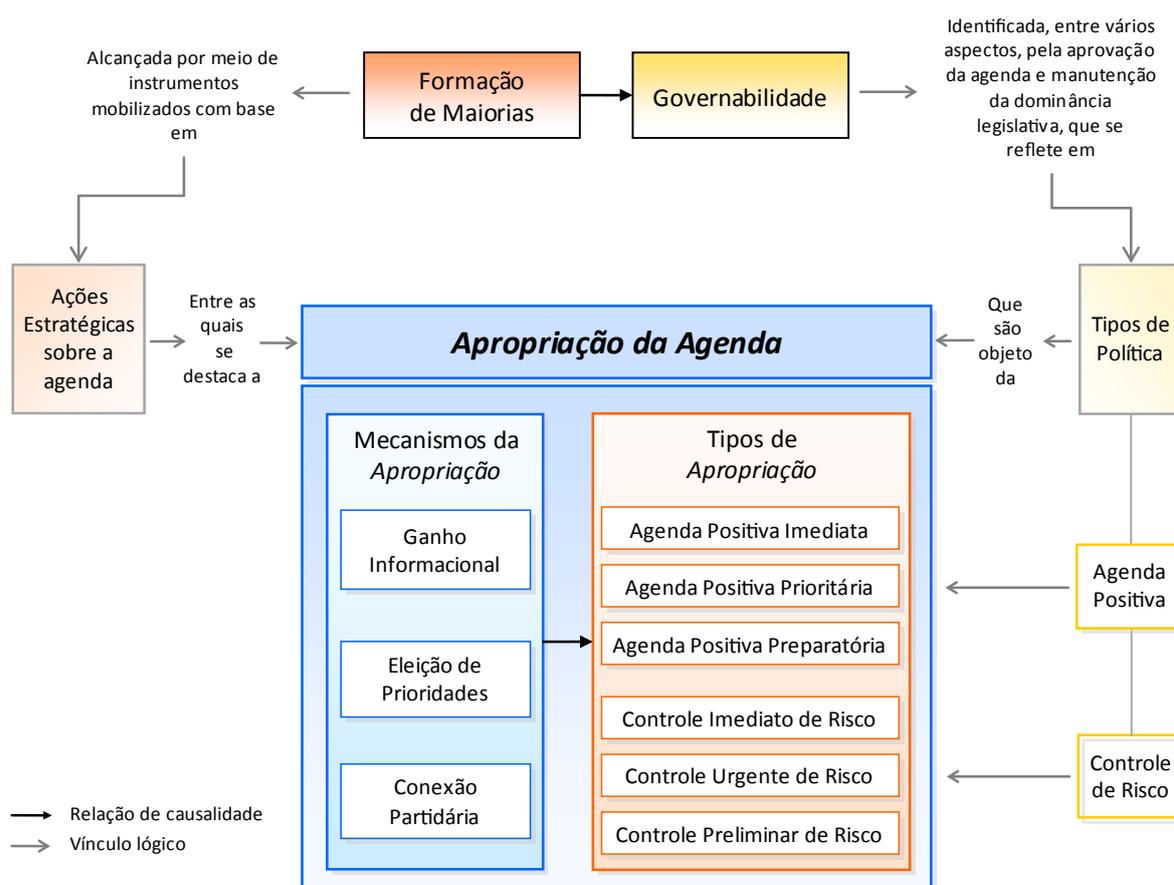


Figura 26 - Diagrama analítico da relação de causalidade intermediada pela *Apropriação*

3.7 Modelo de Análise Completo

Escolhidas as variáveis e levantados alguns aspectos pertinentes aos casos selecionados, resta saber como articular essas informações e obseas “engrenagens” dos mecanismos, percebendo sua dinâmica e sua capacidade de explicação do tipo de *Apropriação*.

A união entre a tipologia da *Apropriação* e a explicação de sua causalidade por meio de mecanismos pode ser sintetizada em um modelo analítico mais completo, que agora pode ser finalmente esquematizado, conforme pode-se ver na Figura 26.

Observa-se que o modelo analítico completo representa uma visão mais detalhada da representação do esquema delineado pela Figura 26, que assinalou a opção dos mecanismos e da tipologia para caracterizar e qualificar a *Apropriação*.

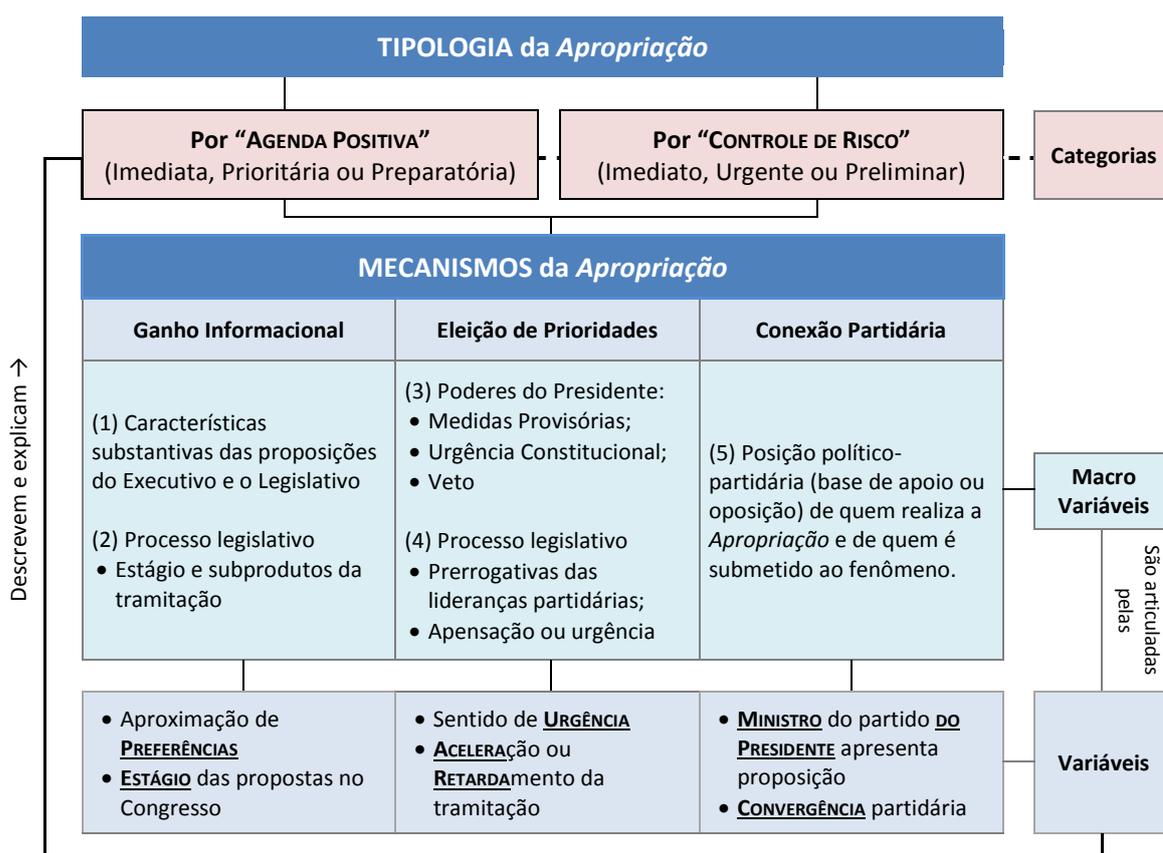


Figura 27 - Modelo Analítico completo do estudo da Apropriação

As seis categorias do fenômeno definidas pela tipologia proposta são delineadas pela interação entre os três mecanismos causais, por meio da articulação e da combinação

observada entre as respectivas variáveis. Nota-se que pode haver combinações fortes entre variáveis representativas de cada mecanismo ou entre variáveis de mecanismos diferentes. As respostas dessas diferentes combinações é que darão o caráter explicativo a cada tipo de categoria de *Apropriação*. Relembrando a seção 3.4, os mecanismos estão conectados e suas diferentes manifestações, com base na mútua interrelação, é que definirão formas variadas de expressão de cada tipo de categoria do fenômeno. Verifica-se, assim, o caráter explicativo, descritivo, porém não preditivo da análise, uma vez que o contexto importa decisivamente nessa variabilidade.

Observa-se que a *Apropriação*, como fenômeno político, está diretamente relacionada à questão da complexidade causal e, portanto, naturalmente se expressa sob formas diversificadas de aparição, o que evidencia seu caráter estratégico. Assim, o modelo analítico permite observar e comparar vários casos de *Apropriação*, na medida em que cria parâmetros para que isso ocorra, permitindo exercícios empíricos interessantes que trariam resultados mais amplos, como se pretendeu desde o início nesta pesquisa. Assim, permite-se fazer uma avaliação com múltiplos casos, conciliando algumas vantagens dos métodos clássicos de estudo de casos e diminuindo as limitações e críticas atribuídas à seleção não aleatória, dado que o desenho desta pesquisa foge um pouco do perfil do tipo *small-n*.

3.8 Reflexão sobre possibilidades de aplicação de modelos de *agenda setting*

Pode-se questionar acerca da pertinência da elaboração de um modelo analítico para o estudo da *Apropriação*, ao invés de optar por modelos já elaborados por outros autores, de aplicação mais abrangente. Nesse sentido, para evitar incertezas acerca da escolha da pesquisa, será interessante verificar possibilidades de adoção de modelos de *agenda setting*, ou seja, processo de formação da agenda de políticas governamentais, aplicados ao fenômeno da *Apropriação*.

Discutir como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e a maneira pela qual as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões relevantes para a compreensão da dinâmica da ação estatal. O processo de formação da agenda de políticas governamentais traz à tona a maneira pela qual, num determinado momento, uma questão específica se torna importante, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. Focalizar a formação da agenda de um governo, compreender as questões que se tornam relevantes num determinado momento, mobilizando esforços e

recursos, são aspectos que, de um modo ou de outro, fazem parte do fenômeno da *Apropriação*. Afinal, ao promover o fenômeno, o Executivo dá demonstrações de que a agenda fomentada pelo Congresso pode indicar caminhos viáveis para a formulação de políticas.

Entre os modelos de *agenda setting*, entende-se que o que poderia melhor se encaixar no estudo da *Apropriação* seria o modelo dos “múltiplos fluxos”, formulado por Kingdon (2003). Com base no modelo de decisão organizacional *garbage can model*⁶³, desenvolvido por Cohen *et al.* em 1972, Kingdon trabalhou os caminhos que conduzem um problema à agenda governamental⁶⁴ e a forma com que são geradas suas alternativas de solução. Além disso, existe um subconjunto de questões, que podemos chamar de agendas especializadas, refletindo a natureza setorial da formulação de políticas públicas.

Segundo o citado autor, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. A entrada na agenda de decisão é o resultado da convergência de três fluxos, cada qual com uma dinâmica própria.

O primeiro é o “fluxo dos problemas” e relaciona-se com as deficiências estruturais, conjunturais ou mesmo circunstanciais representadas por crises e tragédias variadas que ocorrem por razões de desatenção, falta de recursos, falta de manutenção, enfim, situações que chocam a opinião pública e clamam por soluções. Deve-se levar em conta a forma com que situações são reconhecidas como relevantes e em que condições tais situações passam a ser definidas como problema que demanda solução urgente, passo essencial para seu estabelecimento na agenda.

O segundo é o “fluxo das propostas”, formuladas e desenvolvidas por especialistas e ativistas, devido à acumulação de conhecimento acadêmico e prático. Esse fluxo é guiado pelos valores sociais e construído com base na persuasão e na difusão de novas ideias. Kingdon (2003) enfatiza a centralidade das ideias, das interpretações, da argumentação no processo de formulação das políticas.

A geração de alternativas e soluções é explicada por meio de uma analogia ao processo biológico de seleção natural. Da mesma forma como moléculas flutuam no que os

⁶³ “Modelo da lata do lixo”. Este modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade, nas quais estão presentes três características principais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara. (MARCH; OLSEN, 1972).

⁶⁴ A agenda governamental é definida por Kingdon (2003, p. 3) como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento.

biólogos chamam de “caldo primitivo”, o autor entende que as ideias a respeito de soluções flutuam em um “caldo primitivo de políticas”. Nesse processo competitivo de seleção, algumas ideias sobrevivem, especialmente as que representam valores que contam com a aceitação do público ou de segmentos da sociedade e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de ideias possíveis, um conjunto mais restrito de propostas é levado ao topo do “caldo primitivo de políticas”. Tais ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual a respeito de uma proposta, mas, sim, o reconhecimento de que são relevantes dentro do conjunto de propostas possíveis. Elas serão as alternativas que emergem para a consideração dos participantes do processo decisório.

Por fim, o terceiro fluxo é o “político”, impulsionado pelos partidos, grupos de interesses e pelo aparato governamental burocrático. É um fluxo sensível à opinião pública, ao resultado das eleições e, principalmente, às trocas em postos e cargos-chave do poder Executivo e Legislativo, fatores que se combinam e recompõem as forças e o direcionamento político. Nesse fluxo, assumem posição de destaque o Presidente da República e o alto escalão da burocracia. O primeiro, por manejar recursos institucionais (principalmente o poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório), recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública. O Presidente é considerado por Kingdon (2003, p. 23) o ator mais forte na definição da agenda. O alto escalão da burocracia (ministros e secretários-executivos de ministérios, por exemplo), além de inserir novas ideias na agenda, pode ajudar a focalizar a atenção numa questão já existente. Embora também central ao processo de *agenda setting*, comparada ao Presidente, a alta administração tem menor controle sobre o processo de seleção de alternativas e de implementação.

Determinadas circunstâncias e tempos críticos forçam a abertura de janelas de oportunidade, mais comumente em razão de graves problemas (eventos-foco) ou por mudanças significativas na corrente política. Mudanças acontecem, portanto, quando os três fluxos são unidos, processo denominado por Kingdon (2003, p.172) como *coupling*. Quando dessa junção ou convergência dos fluxos, as propostas de soluções se aproximam dos problemas e se compõem com as forças da corrente política, aumentando em muito a probabilidade de uma proposta ser aprovada e assim vir a mudar o *status quo* em determinado campo das políticas públicas (KINGDON, 2003, p. 15-20).

Na junção dos três fluxos, destaca-se a figura dos empreendedores (*policy entrepreneurs*). São atores que podem estar situados no governo (no Poder Executivo,

ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, sejam parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia) e que conseguem “amarrar” os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas (KINDGON, 2003, p.182).

Observa-se que o modelo de Kingdon não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de estágios sequenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são desenvolvidas sob medida, sendo então implementadas e revistas. O modelo trabalha com uma dinâmica complexa e com algum grau de aleatoriedade: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. Desse modo, o modelo assume uma lógica contingencial, por meio da qual a colocação da agenda depende da combinação de problemas, soluções e condições políticas. A existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável à mudança.

Após essa rápida exposição sobre o modelo de Kingdon (2003), quais seriam as conexões com o fenômeno da *Apropriação*? Observa-se uma compatibilidade inicial pelo fato de a existência do fenômeno indicar, primeiramente, que determinada agenda proposta no Congresso, consubstanciada nos projetos de lei, chama a atenção do governo, cuja decisão implica a incorporação dessa agenda no *hall* de suas prioridades, com a subsequente apresentação de sua própria proposição legislativa. Teríamos temas específicos e soluções consubstanciadas nas proposições legislativas, numa espécie de “caldo primal de ideias” cujo repositório seria o Legislativo, disputando espaço entre si. Essas propostas estão em regra conectadas a problemas determinados que elas buscam resolver, mas seu andamento pode ser impulsionado por elementos como crises e outros, que também compõem o fluxo dos problemas, e pelo fluxo político. No fenômeno em foco, ganharia força o fluxo político o Executivo, cujos agentes integrantes, especialmente o Presidente, conforme os recursos institucionais de que dispõem, teriam condições políticas de selecionar e retirar do depósito de ideias as alternativas que mais lhes seriam interessantes. Nesses termos, a realização da *Apropriação* seria vista como o momento da conexão entre os três fluxos, o *coupling*, no pressuposto que o fenômeno em estudo integrasse uma janela de oportunidade.

Embora esse encaixe seja interessante, avalia-se que ele apresenta algumas limitações para a pesquisa nesta tese. A utilização do modelo de múltiplos fluxos é dirigida a estudos de caso realizados em profundidade, cujo nível de explicação e descrição é customizado às circunstâncias específicas de uma ocorrência do fenômeno. Sua aplicação

seria possível para poucos casos, tendo em vista a dedicação do pesquisador em ter de rastrear tipos diferentes de dados necessários para a análise da conformação e dinâmica dos três fluxos. Além da busca dos dados documentais, seria necessário realizar entrevistas, fazer questionários e montar as origens não apenas do interesse do governo sobre a matéria, mas também das origens dos projetos de lei apresentados no Congresso. Seria um esforço válido, mas que poderia limitar o alcance da pesquisa. A explicação ficaria adstrita à *Apropriação* de um caso estudado, ou de poucos casos se a opção fosse essa. Na verdade, acredita-se que dificilmente se chegaria a pesquisas realmente consistentes com a aplicação do modelo dos múltiplos fluxos lidando com mais de um caso ao mesmo tempo.

A aplicação do modelo de Kingdon (2003) poderia ter um poder de revelar as nuances e todo o conjunto de circunstâncias que possibilitariam entender porque o governo tenha decidido realizar a *Apropriação*. Mas seria uma explicação restrita e, no máximo, geradora de hipóteses para estudos futuros para outros casos.

O que se pretende, neste estudo, retomando o capítulo introdutório, é rastrear, se possível, todos ou a maioria dos casos de *Apropriação* ao longo dos últimos governos brasileiros, de maneira a obter um cenário mais amplo de possibilidades que possam revelar (caso existam) diferentes variações do fenômeno. Tais variações deverão ser observadas à luz de parâmetros que sejam verificáveis em todos os casos detectados, de modo que haja termos mínimos de comparabilidade entre eles. Nesse sentido, também se quer reforçar a elaboração de um conjunto de explicações e descrições que constituam um quadro teórico compatível às chamadas “teorias de médio alcance” de Merton (1970). Algo que ocupe um meio-termo entre avaliações caso-a-caso, típicas de aplicação do modelo de Kingdon (2003), e a geração de teorias gerais, já que estas, na concepção do pesquisador, ficariam distantes de um fenômeno com as características da *Apropriação*.

Pelo foco pretendido na pesquisa, o modelo de Kingdon poderia ser aplicado até a decisão manifestada pelo Executivo de realizar a *Apropriação*, que seria a culminância do processo de *coupling*, chegando, assim, ao objetivo proposto de identificar como a questão de política tornou-se importante e parte integrante da agenda de governo. No entanto, considera-se que há elementos sobre a forma pela qual o fenômeno é operado e de elementos do processo legislativo que podem ser considerados importantes para a formulação dos parâmetros que se pretende utilizar para a comparação entre os casos.

Além das escolhas sobre os processos de pesquisa, existem incertezas acerca do devido ajuste do modelo a todos os tipos de casos. Suspeita-se que o modelo dos múltiplos

fluxos teria melhores adaptações aos casos de convergência de preferências entre as agendas, tendo em vista o processo seletivo de ideias como fonte preliminar para a formulação de propostas do governo. Por exemplo, como encaixar os múltiplos fluxos nas situações em que a *Apropriação* surge como uma ação do Executivo que tenha preferências bastante diferenciadas das propostas que tramitam no Congresso. Nesse caso, estaria caracterizado o *coupling*? Desconfia-se que não.

Da mesma forma, na possibilidade de haver casos em que a *Apropriação* apresente características semelhantes às situações de “agenda disfarçada” (conforme seção 1.5.4), nos quais a estratégia do Executivo não tem por fim apenas a aprovação da proposta, bem como casos do fenômeno cujas agendas apresentem pequenos níveis de prioridade em relação às demais, provavelmente o modelo não teria grande poder explicativo.

Ainda que se entenda que essas reservas devem ser consideradas, considera-se que a aplicação do modelo dos múltiplos fluxos em estudos de casos específicos de *Apropriação* constitui alternativa relevante para esforços de pesquisa posteriores.

Os dados mostraram a complexidade da relação entre as variáveis do modelo analítico. Se assim ocorreu no campo delimitado de cada um dos mecanismos, não seria diferente esperar o mesmo ao cruzar as informações entre eles. Tal característica e o desenho do modelo analítico motivaram o pesquisador a buscar métodos empíricos que dialogassem com esse tipo de realidade. Nesse sentido, como saída viável, vislumbrou-se a alternativa oferecida pelos estudos de comparabilidade entre casos, especialmente trazida pelas pesquisas de Ragin (1987, 2000, 2008) e Rihoux e Ragin (2009).

Ragin (1987, 2000) sugere que os pesquisadores observem os casos a partir de uma noção configuracional para entender e analisar os fenômenos de forma causal, partindo da ideia de que estes são altamente dependentes da ação simultânea de múltiplas causas, da heterogeneidade causal, e que sofrem a forte influência do contexto

Assim, cada caso de *Apropriação* pode ser tratado como configurações de atributos que estão diretamente associados ao contexto do fenômeno, dado pela associação de mecanismos. Trata-se de uma abordagem diferenciada dos demais procedimentos estatísticos (*cluster analysis* ou análise fatorial), pois por meio dela os pesquisadores devem agrupar os

casos pelas convergências de um conjunto reduzido de atributos que os diferentes casos possuem (REZENDE, 2011). Essa metodologia é conhecida por Análise Comparativa Qualitativa (*Qualitative Comparative Analysis*), conhecida pela sigla “QCA”.

No próximo capítulo, será descrito o método do QCA, indicando os caminhos a serem seguidos com os dados coletados.

4

MÉTODO COMPARATIVO E A ANÁLISE DA *APROPRIAÇÃO*

Ocorre, Senhor Presidente, que (...) o Executivo dispõe de mais de um mecanismo de interferência no trabalho do Legislativo. Ele pode, por exemplo, enviar Medidas Provisórias ou Projetos de Lei de sua pura iniciativa, atropelando as pautas das Casas do Congresso. Pode, inclusive, tomar de Projetos de Lei de iniciativa parlamentar, que tramitem nas Casas do Congresso, reformulá-los a sua feição e transformá-los em Projetos ou Medidas Provisórias de sua iniciativa a serem enviados ao Congresso.

Trecho do discurso proferido pelo Senador João Durval (PDT/BA) em 4/11/2010, no Plenário do Senado Federal.

Observou-se nos capítulos anteriores que a elaboração do modelo analítico, alicerçada pelas perspectivas dos mecanismos causais e das teorias tipológicas, pode trazer luzes para a compreensão do ambiente de causalidade complexa que envolve o fenômeno.

A escolha e a coleta das variáveis que compõem a explicação do fenômeno da *Apropriação* beneficiaram-se totalmente do direcionamento teórico e analítico, nos moldes dos procedimentos iterativos. Esta etapa foi fundamental tanto para o desenho da pesquisa, quanto para a constituição de um banco de dados consistente das ocorrências do fenômeno, uma vez que, é importante lembrar, a *Apropriação* é uma descoberta recente, embora não se trate de um fenômeno novo.

Encerrada essa etapa, chegou-se ao momento no qual cessa o processo iterativo com a finalização do processo de categorização das variáveis e elaboração do modelo para análise fenômeno. Como já mencionado, essa fase apresentou elementos de semelhança com a perspectiva da *grounded theory*.

Parte-se agora para a escolha do método para o tratamento sistemático do modelo com os dados definitivos. O desenho da pesquisa da tese foi elaborado justamente para

observar a realidade empírica e analisar os mecanismos críticos que tornam possível a emergência do fenômeno da *Apropriação*, num quadro de complexidade causal e de equifinalidade.

Nesse sentido, a concepção fundamentada nos mecanismos causais e no uso de tipologias dialoga com bastante propriedade com metodologias comparativas, que exploram diferentes padrões causais nas realidades empíricas.

Considera-se que o método mais interessante para testar o modelo analítico proposto, tendo em vista a característica dos dados coletados, basicamente formados em bases qualitativas, é o comparativo do tipo configuracional, conhecido pela sigla QCA (*Qualitative Comparative Analysis*). A QCA lida muito bem com a questão da equifinalidade, dada nesta pesquisa pela explicação da tipologia da *Apropriação*, bem como com a complexidade causal, aspecto esse que foi confirmado pela análise preliminar das variáveis e pela expectativa gerada com a combinação entre os mecanismos causais.

A Figura 28 descreve sucintamente as etapas até agora cumpridas e as consequentes. Nos capítulos de 1 a 3 construiu-se um quadro teórico e o formato definitivo das variáveis, observando a experiência iterativa oferecida pelo levantamento teórico e pela seleção dos dados. A partir deste capítulo e no próximo haverá condições de ver o funcionamento empírico do modelo analítico. Neste capítulo será descrito o método da QCA, bem como a preparação dos dados para sua operacionalização. No capítulo 5 serão apresentados os resultados.

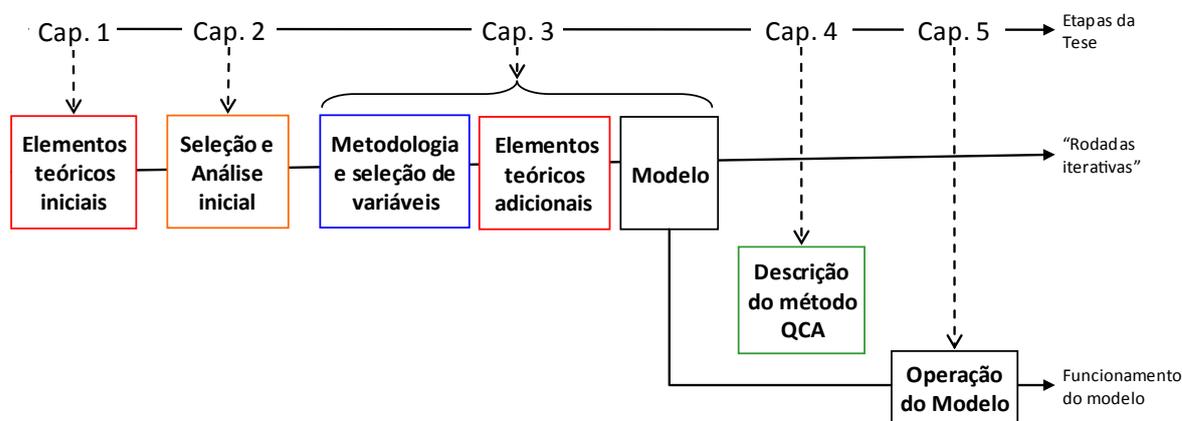


Figura 28 - Diagrama das etapas da tese e aplicação dos métodos e metodologias

4.1 *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*

A QCA é uma abordagem empírica comparativa rigorosa, pois permite uma compreensão aprofundada em diferentes casos, capturando sua inerente complexidade, e, simultaneamente, produzindo certo nível de generalização (RAGIN, 1987). Ao mesmo tempo em que os analistas interpretam os dados de forma qualitativa, eles buscam relações de causalidade entre as variáveis. Desse modo, segundo Rihoux e Ragin (2009), para estudar a causalidade, esta abordagem obedece a dois estágios: o primeiro, de ordem qualitativa, e um segundo estágio sistemático, que utiliza algoritmos de comparação. Ragin (1987) já afirmava que os métodos comparativos poderiam servir perfeitamente a uma aliança entre métodos quali/quantitativos.

A QCA auxilia na identificação de instâncias comparáveis de um fenômeno de interesse e permite realizar a análise de similaridades e diferenças teoricamente importantes entre as variáveis apresentadas, o que viabiliza estabelecer generalizações modestas relacionadas a categorias definidas para este fenômeno social. Segundo Rihoux e Ragin (2009), a QCA é baseada na análise de um conjunto de relações, ou melhor, de configurações, diferindo dos métodos quantitativos convencionais, que, em sua maioria, simplesmente analisam matrizes de correlações bivariadas.

Para os dois citados autores, a QCA pode ser vista como uma estratégia de pesquisa ou como um conjunto de técnicas específicas.

Essa característica chamou a atenção do pesquisador pelo fato de que a variação rapidamente observada nas combinações dos mecanismos causais da *Apropriação* pedia uma análise do tipo configuracional, de maneira a se chegar a um nível sistematicamente organizado das possibilidades existentes do fenômeno.

Ademais, a perspectiva oferecida pela análise configuracional trabalha de maneira diferenciada do raciocínio analógico, pois este pressupõe que valores similares no comportamento das variáveis irão resultar em valores similares na variável dependente de acordo com o modelo causal. Essa noção “faz com que os pesquisadores gerem teorias e hipóteses a partir de observações singulares e as extrapolem para outros contextos e realidades, desconsiderando a importante questão da diversidade e variabilidade na articulação de causas e variáveis em diferentes condições” (REZENDE, 2011, p. 313).

4.1.1 Estratégia de pesquisa por QCA: sintetizando o quali e o quanti

Quanto em uma pesquisa é necessário comparar mais do que três casos, muito problemas podem ocorrer, uma vez que a comparação do material de estudo de caso é mais indefinida ou não formalizada, gerando o que Gerring (2006) afirma ser o problema do questionamento da cientificidade. Isso ocorre particularmente quando tais comparações são conduzidas *ex post*, indicando que o tipo de coleta de dados do estudo de caso não foi desenhada para ser usada em análises comparativas subsequentes (RIHOUX; RAGIN, 2009).

Ragin (1987, 1994) pretendeu desenvolver uma estratégia que sintetizasse estudos orientados a caso, ou qualitativos, e estudos orientados a variáveis, ou de abordagem quantitativa, integrando as melhores características das duas abordagens. Dessa forma, a QCA foi elaborada e utilizada para interpretar casos, no sentido de permitir uma comparação que combinasse as variáveis selecionadas.

O lado qualitativo da QCA expressa-se por sua abordagem holística, em que cada caso é individualmente considerado uma entidade complexa, que precisa ser devidamente compreendida na sua expressão total, e que não deve ser esquecida no curso da análise.

Além disso, a QCA desenvolve uma concepção de causalidade que deixa espaço para a análise da complexidade (RAGIN, 1987). Na maioria das ciências puras, a complexidade é trabalhada por meio do desenho experimental, algo dificilmente disponível nas ciências sociais. A resposta da QCA para esse dilema é o conceito de “causalidade conjuntural múltipla” (RIHOUX; RAGIN, 2009, p.8), que nada mais é que a complexidade causal das pesquisas qualitativas. A causalidade conjuntural múltipla pressupõe que:

- a) muito frequentemente, é a combinação de condições (nome dado pelos autores às variáveis independentes) que eventualmente produzem um fenômeno, o resultado (variável dependente);
- b) várias combinações diferentes podem produzir o mesmo resultado; e
- c) dependendo do contexto, um dado tipo de fenômeno pode resultar tanto da presença quanto da ausência de uma condição.

Em outras palavras, os autores que desenvolveram a QCA indicam que diferentes caminhos causais podem levar ao mesmo resultado, acusando a presença de equifinalidade. A expressão “múltiplos” refere-se aos caminhos possíveis, enquanto “conjuntural” conduz à noção de que cada caminho consiste numa combinação de condições. Desse modo, com a

QCA *rejeita-se qualquer forma de causalidade permanente, uma vez que ela é sensível ao contexto e à conjuntura*. Desse modo, não convém ao pesquisador elaborar um modelo único de causalidade que melhor ajusta os dados, como é usualmente realizado com técnicas estatísticas padrão (RIHOUX; RAGIN, 2009), mas, sim, determinar o número e o caráter dos diferentes modelos de causalidade que existem entre casos comparáveis.

Embora Ragin e seus parceiros de pesquisa sejam bastante enfáticos na defesa do aspecto qualitativo do método, tais pesquisadores sempre tiveram a preocupação de incluir na QCA algumas das forças da abordagem quantitativa. Primeiramente, a QCA permite análises sobre mais que um conjunto de casos, o que é raramente feito em estudos orientados a casos. Esse é um aspecto relevante, pois aumenta a robustez das pesquisas na produção de inferências de médio alcance. Além do mais, suas operações centrais fazem parte da álgebra booleana⁶⁵, o que requer que cada caso seja reduzido a uma série de variáveis (condições e resultados). Portanto, uma abordagem analítica, que permite replicação (BERG-SCHLOSSER *et al.*, 2008). Os algoritmos booleanos permitem a identificação de regularidades dentro de um subconjunto de condições entre as consideradas na análise.

4.1.2 QCA como técnica: a aplicação dos conjuntos fuzzy

Primeiramente, a QCA foi desenvolvida a partir do uso de conjuntos booleanos de variáveis, como por exemplo, aquelas que podem ser codificadas somente como “0” ou “1”, e, portanto precisam ser dicotomizadas. Porém, tal condição impõe uma limitação importante nas ciências sociais, na quais é comum encontrar variáveis que assumam valores ou categorias diversas.

A teoria de conjuntos *fuzzy*, ou simplesmente *fuzzy-set*, vem sendo reconhecida como uma técnica importante de modelagem e solução de problemas de pesquisa como esses. Os conjuntos *fuzzy* sinalizam que objetos relevantes podem ter graus variáveis de participação num dado conjunto. Para Ragin (2000), os *fuzzy-set* são especialmente úteis para categorias de construção complexa, como “baixo-risco” e, neste trabalho, “aproximação de preferências”, “sentido de urgência”, “convergência partidária” e outros.

⁶⁵ A álgebra booleana constitui-se de estruturas algébricas que "captam as propriedades essenciais" de operadores lógicos e de conjuntos. Ela trabalha com operações binárias de união (também denotada por +, é geralmente chamada de "ou") e intersecção (também denotada por *, é geralmente chamada de "e"), uma operação de um só operador de negação (também denotada por ~, é geralmente chamada de "não"), e duas constantes: “0” (geralmente reconhecida por ser um argumento "falso") e “1”(conhecido por ser um argumento “verdadeiro”).

De fato, conforme Ragin (2000), para apreciar o poder dos conjuntos *fuzzy* é necessário adotar um entendimento mais amplo da análise de dados e de seu lugar no processo de pesquisa social. Ao aliar a linguagem “textual” e “matemática”, os *fuzzy-set* intensificam e expandem o diálogo entre ideias e evidências na ciência social, criando uma forte ligação entre teoria e dados.

Além disso, os conjuntos *fuzzy* permitem a percepção mais aproximada da complexidade das situações estudadas, principalmente em estudos de caso (RAGIN, 2000). A compatibilidade de conjuntos *fuzzy* com a análise da diversidade origina-se justamente do seu desenvolvimento como um sistema matemático desenhado para juntar a lógica formal, mais precisa, a conceitos textuais, com carga de subjetividade (por exemplo, os adjetivos “alto”, “curto”, “urgente” e “prioritário”, entre outros).

Na prática, no lugar de trabalhar com variáveis binárias existentes em abordagens de conjunto tradicionais, os conjuntos *fuzzy* permitem inserir valores de associação entre “0” e “1” e não somente “0” ou “1”. Não se trata de uma mera transformação de uma variável binária em uma variável contínua, como pode parecer a princípio. Com os conjuntos *fuzzy*, é possível realizar o escalonamento de escores de associação e, portanto permitir associação parcial ou *fuzzy*. Um escore de associação “1” indica associação total em um conjunto; escores menores que “0,5”, porém maiores que 0 (“0,1” ou “0,2”, por exemplo), indicam que os objetos apresentam tendência de estar mais excluídos (“fora”) do que incluídos (“dentro”) de um conjunto. Nesse caso, ainda seriam membros desse conjunto, porém com relação fraca. Já um escore “0” indica que não há associação ao conjunto.

Dessa maneira, “1” e “0” são designações qualitativas que indicam, respectivamente, completamente “dentro” ou completamente “fora” de um conjunto, quanto os valores que estão entre “0” e “1” indicam graus de associação com alguns desses extremos. Conjuntos *fuzzy* distinguem claramente entre objetos que podem ser considerados mais dentro ou mais fora de uma dada categoria de objetos (RAGIN, 2000). Isso confere uma maior precisão da associação feita relativamente às outras análises que fazem parte do QCA⁶⁶.

Ragin (2000) recomenda que o pesquisador se conscientize de que, ao trabalhar com o auxílio de conjuntos *fuzzy*, ele dispõe de uma ferramenta essencialmente interpretativa, que operacionaliza conceitos de uma maneira que permita o diálogo entre teorias e evidências.

⁶⁶ Além da fsQCA, Rihoux e Ragin (2009) descrevem outros dois tipos: (i) csQCA, quando se refere à primeira versão de QCA (em que “cs” significa *crisp set*) que apenas faz graus de associação com base em designações qualitativas dicotômicas; e (ii) mvQCA, técnica QCA que permite condições multicategóricas para as variáveis (“mv” significa *multi-value*).

Para o autor, tal diálogo ficará mais rico se a pesquisa for orientada à diversidade, especialmente em relação às categorias, usando uma abordagem configuracional para fenômenos sociais.

Num contexto de QCA, a utilização dos conjuntos *fuzzy* encaixa-se perfeitamente na noção de que cada caso estudado seja visto como uma combinação complexa e específica de características. Assim, essa técnica pode ser utilizada para amparar as avaliações qualitativas, fazendo uma ponte com o método quantitativo, sem necessariamente criar um novo método.

Em qualquer operacionalização de um conceito como um conjunto *fuzzy*, é importante que haja correspondência entre os conceitos teóricos e a mensuração de associação a um conjunto. O uso do *fuzzy-set* alerta para o risco da imprecisão dos conceitos da ciência social e demanda que eles sejam moldados e clarificados. Quanto maior for a correspondência entre os escores indexadores de pertencimento em um conjunto *fuzzy* e mais preciso for o significado dos conceitos que os confrontam, mais útil é o *fuzzy-set*.

Para construir um conjunto *fuzzy*, não é suficiente apenas ter uma medida que mostre os *rankings* relativos ou posições. Os pesquisadores devem sair de seus conjuntos de dados e ancorar suas medidas em análise em conhecimento substantivo.

Assim, o sentido do conceito, as evidências empíricas usadas para indexar a associação e os critérios usados para estabelecer marcos qualitativos devem bem demarcados e aplicados com rigor.

Ragin (2000) chama de “âncoras qualitativas” os parâmetros atribuídos a cada variável dependente, para definir e separar os conjuntos *fuzzy*, definindo os níveis de pertencimento a cada conjunto *fuzzy* e estabelecendo, assim, o eixo principal da formulação teórica. Segundo o referido autor, as âncoras qualitativas, de fato, distinguem entre variações relevantes e não relevantes.

4.1.3 Operando o *fuzzy-set* na QCA

A aplicação dos *fuzzy-set* na QCA é realizada pela técnica fsQCA, em que além dos conjuntos *fuzzy*, utilizam-se tabelas de análise. Foi criada por Ragin (1987) e posteriormente desenvolvida com o apoio de outros pesquisadores (RAGIN, 2000, 2008; RAGIN; FISS, 2008; RIHOUX; RAGIN, 2009). Sua operação é feita pelo *software* fs/QCA versão 2.5 (RAGIN *et al.*, 2006). Pelos contornos demonstrados pelo desenho desta pesquisa e

pelas características da lógica *fuzzy*, julga-se ser a técnica mais adequada para operacionalizar as configurações variáveis que corresponderão aos caminhos causais adequados a cada tipo de processo de *Apropriação*⁶⁷.

Essa e outras técnicas da QCA diferem das convencionais na medida em que não desagregam os casos analiticamente por variáveis, mas, ao contrário, tratam as diferentes configurações das condições causais também como diferentes tipos de casos.

O modelo analítico adotado para a *Apropriação* foi elaborado para que se analise a complexidade dos casos por meio de uma análise configuracional, em que a específica combinação de fatores (as variáveis dos mecanismos da *Apropriação*), que, segundo a terminologia do QCA são as *condições causais*, produzem um resultado de interesse (nesta pesquisa, os tipos de *Apropriação*).

Uma vez inseridos os dados⁶⁸ e trabalhados alguns parâmetros básicos que serão vistos mais adiante, seguindo as premissas da QCA, o *software* mapeia todas as combinações das condições causais, determinando sua frequência e retornando valores que poderiam ser comparados a “graus de significância” e “poder de explicação” dessas combinações. Na QCA, esses valores seriam a *consistência* e a *cobertura*. O eixo que estrutura essa avaliação é o grau de consistência de cada combinação ao conjunto *fuzzy* formado pelos resultados desejados, bem como a representatividade dessa combinação em relação ao total mapeado.

Como dito na seção anterior, para definir e separar os conjuntos *fuzzy*, a QCA trabalha com âncoras qualitativas. Nesse caso, o método não se centra no valor atribuído a cada condição causal, mas na noção de “presença” ou “não presença” dessas condições. O que isso significa? Significa que é preciso definir um nível de relevância entre os valores atribuídos às categorias de cada condição causal. É o que Ragin (2008a, 2008b) denomina de “calibragem”. Realizando o procedimento da calibragem, tem-se a transformação de todos os valores em variáveis do tipo *fuzzy* com base em um parâmetro definido para cada condição causal, ou seja, com base na natureza inerente à informação que carrega⁶⁹.

⁶⁷ Sem tirar o mérito de que os argumentos que explicam como a lógica *fuzzy* se mostra efetivamente adequada e pertinente à pesquisa desta tese, não se pode deixar de registrar que a facilidade de utilização e de acesso aos manuais do *software* fs/QCA versão 2.5 também foram fatores determinantes para a escolha dessa técnica.

⁶⁸ Para acompanhar passo a passo os procedimentos pelo *software* fs/QCA, sugere-se consultar o Apêndice A.

⁶⁹ Ragin (2006) afirma que a maioria dos cientistas sociais está satisfeita em utilizar medidas não calibradas, que simplesmente mostram as posições dos casos em relação ao outro. Medidas não calibradas, no entanto, são claramente inferiores às medidas calibradas e, para isso, o autor usa o exemplo dos graus de democracia. Com uma medida não calibrada da democracia, é possível saber se um país é mais democrático do que outro, ou mais democrático do que a média, mas não responde se realmente trata-se de uma democracia ou de uma autocracia. Conjuntos *fuzzy* são calibrados usando critérios teóricos e substantivos externos para os dados, tendo em conta a conceituação do pesquisador, a definição e rotulagem do conjunto em questão. Essa calibragem é uma

Os dados *fuzzy-set* QCA são calibrados com âncoras qualitativas em “1” (totalmente presente), “0” (totalmente ausente) e do denominado “ponto de cruzamento”, que observa a característica de cada condição causal. Na Figura 28, são observadas as variáveis independentes coletadas, que agora passarão a ser tratadas efetivamente como condições causais, e o ponto de cruzamento escolhido para cada uma delas.

No caso das variáveis que já apresentam características dicotômicas, o ponto de cruzamento será tão somente o valor “0,5”, que é o ponto central entre os dois extremos (ACELERA, RETARDA e MINISTRO DO PRESIDENTE). Para as demais condições causais, entra o julgamento do pesquisador para definir que seria o grau de relevância que se deseja atribuir, encaixando cada valor como presença ou não-presença.

Condições Causais						Tipo de Política	Resultado
Preferências	Estágio	Urgência	Acelera Retarda	Ministro partido PR	Convergência	Agenda positiva (códigos)	Calibragem Fuzzy set
0							
0,17	4				3	1	1 (presença)
0,33	3	2	1	1	2		
0,42	2,5	2,5	0,5	0,5	1,5	0	0 (ausência)
0,50	2	3	0	0	1		
0,67	1	4			0		
0,83	0						
1							

Figura 29 - Calibragem *fuzzy-set* das condições causais e do resultado

A condição causal PREFERÊNCIAS foi a que apresentou maior nível de variação. Quando a aproximação de preferências já indica um afastamento a partir de 50% em relação ao texto original, segundo os parâmetros delineados para a variável, encontra-se em uma categoria que já indica mais um sinal de tolerância e controle do texto do que propriamente uma concordância com os rumos da política. Nesse caso, assume-se que, nesse nível, a variável é uma condição causal ausente.

O ponto de cruzamento (“0,42”) foi determinado por ser o ponto intermediário entre o valor mínimo da condição de presença (valor “0,33”) e o máximo da condição de

ausência (valor “0,50”). Tal procedimento foi feito para os pontos de cruzamento de cada condição causal do modelo.

Com relação à condição causal ESTÁGIO, entendeu-se que seriam mais relevantes os casos em que houvesse um maior nível de ganho informacional ao processo, elegendo como os mais relevantes (ou seja, os valores classificados como “presença”) os processos surgidos de discussões em estágio progressivo (valor “3”) e de veto (valor “4”). A carga informacional das demais categorias seria inferior se tomadas relativamente a essas.

A condição causal URGÊNCIA é a mais simples de ser verificada, uma vez que as proposições e as mudanças de tramitação sempre apontam no sentido da maior relevância para aqueles casos de maior velocidade da tramitação. Não obstante, tendo em vista as características das MPs, cujo acionamento do mecanismo da *Eleição de Prioridades* se deu na origem, na apresentação, não serão inclusas as variáveis desse mecanismo para observar as configurações pertinentes. Dessa forma, com o tratamento diferenciado a ser dado em relação às configurações para MPs e PLs, tomou-se a decisão de indicar como condição presente apenas a categoria mais elevada dos PLs (valor “2”), assim considerados os projetos com o expediente da urgência constitucional ou regimental. As demais seriam caracterizadas com a não-presença da condição de URGÊNCIA.

Pode surgir questionamento acerca da também pertinência de inclusão dessa variável nos projetos de lei, uma vez que as categorias de *Apropriação* já teriam levado em consideração os efeitos dessa variável. Essa questão é importante para reafirmar a relevância de observar as configurações atinentes à presença, ou não, das variáveis ACELERA e RETARDA, bem como a forma da relação que pode ser construída com a URGÊNCIA. Por exemplo, se houver a presença da condição ACELERA com URGÊNCIA, facilmente detectar-se-á que o caso é de uma proposição que atingiu o *status* de maior urgência por meio de instrumentos de aceleração ao longo da tramitação.

Finalmente, em relação à condição de CONVERGÊNCIA PARTIDÁRIA, a sua presença estaria atestada quanto maior vinculação ela estabelecesse com o partido de quem ocupa a Presidência da República ou de quem ocupa uma pasta ministerial, de modo a valorizar e melhor verificar a questão da conexão partidária no âmbito da *Apropriação*. Assim, não restam dúvidas que os valores “2” e “3” refletiriam a presença da condição causal.

É importante ressaltar que, quando a âncora qualitativa destinada à categoria de *Apropriação* é “0”, ou seja, ausência de “agenda positiva”, automaticamente se está falando de presença de “controle de risco”, visto que foi estabelecido que as categorias de

classificação são mutuamente excludentes. Além disso, para as condições causais PREFERÊNCIA, ESTÁGIO, URGÊNCIA E CONVERGÊNCIA, a âncora qualitativa que determina a presença (“1”) indica “maior grau de”, enquanto a âncora de ausência (“0”) indica “menor grau de”.

Realizada a etapa de calibragem, o *software* procede ao mapeamento das combinações, estipulando para cada uma delas o seu nível de consistência com os valores da variável dos resultados (nesta pesquisa, o tipo de *Apropriação*) em uma espécie de tabela, denominada “tabela verdade”.

Segundo Ragin (2008c) a ponte entre os conjuntos *fuzzy* e as “tabelas verdade” tem três pilares principais. O primeiro pilar é a correspondência direta que existe entre a linha de uma “tabela verdade” e as colunas que formam o espaço vetorial definido pelo conjunto *fuzzy* das condições causais. O segundo pilar é a avaliação da distribuição dos casos ao longo das diferentes combinações logicamente possíveis de condições causais, ou seja, a distribuição do espaço vetorial do conjunto *fuzzy* das condições causais. O terceiro pilar é a avaliação da consistência das linhas que representam cada combinação de causalidade, com o argumento de que é um subconjunto do resultado. A relação dos subconjuntos é importante porque sinaliza conexões entre uma combinação de condições causais e um resultado.

Veja-se na Figura 29 a “tabela verdade” para a avaliação da *Apropriação por Agenda Positiva Imediata*:

fuz_prefer	fuz_minipartpr	fuz_convpart	fuz_estagio	number	fuz_ap	raw consist.	PRI consist.	SYM consist.
0	1	0	0	17 (33%)		0.247788	0.086022	0.583334
1	1	0	1	8 (49%)		0.665376	0.576331	0.759950
1	1	1	1	7 (62%)		0.770588	0.681633	0.733894
0	1	0	1	5 (72%)		0.372512	0.178339	0.611849
1	1	0	0	4 (80%)		0.604309	0.495665	0.737206
0	1	1	1	3 (86%)		0.463878	0.160715	0.562212
1	1	1	0	3 (92%)		0.772512	0.674944	0.720177
1	0	0	1	2 (96%)		1.000000	1.000000	0.591837
1	0	0	0	1 (98%)		1.000000	1.000000	0.564220
1	0	1	1	1 (100%)		1.000000	1.000000	0.552941
0	0	0	0	0 (100%)		1.000000	1.000000	0.514067
0	0	0	1	0 (100%)		1.000000	1.000000	0.522013
0	0	1	0	0 (100%)		1.000000	1.000000	0.527950
0	0	1	1	0 (100%)		1.000000	1.000000	0.527363
0	1	1	0	0 (100%)		0.594397	0.244898	0.562212
1	0	1	0	0 (100%)		1.000000	1.000000	0.527950

Figura 30 - Tabela verdade da *Apropriação por Agenda Positiva Imediata*

Todos os possíveis conjuntos de condições são alocados aos casos. Nesta etapa do procedimento, o pesquisador define qual será o grau de consistência mínimo (*cut off*) que ele deseja obter do conjunto de configurações encontradas. Assim, exige-se do pesquisador um conhecimento em profundidade dos casos para determinar certas condições como “presente” ou “ausente” relativamente ao resultado⁷⁰. Ragin (2000, 2006, 2008a, 2008c) sugere que um grau de consistência acima de “0.75” é considerado adequado para um conjunto *fuzzy* de configurações. No entanto, a decisão nesse sentido compete a quem está realizando a pesquisa.

Uma vez indicado o *cut off*, geram-se os resultados, a partir do algoritmo de simplificação das configurações mapeadas das condições causais. O resultado aparece como soluções, cada qual representando a associação de subconjuntos de forma mais ou menos parcimoniosa. Cada solução, em outras palavras, representa um caminho ou alternativa causal para um determinado resultado, pela configuração entre condições causais ausentes e presentes.

Este algoritmo baseia-se numa análise contrafactual de condições causais, que tem a vantagem de permitir uma categorização das condições causais centrais periféricas. A análise contrafactual é relevante para a análise configuracional, tendo em vista a possibilidade de existirem várias configurações com poucos elementos, elevando em demasia o número de linhas da “tabela verdade”. Para os pesquisadores, essa característica significa que as configurações mapeadas terão problemas de frequência. Esse desafio da abordagem configuracional é chamado por Ragin (2000) de “problema da diversidade limitada”.

A análise contrafactual oferece uma maneira de superar as limitações da falta de casos empíricos de configurações. O *software* fs/QCA gera alguns resultados alternativos, desde uma solução mais detalhada (*Complex Solution*) até a mais simples (*Parcimonius Solution*). Também oferece uma solução intermediária (*Intermediate Solution*)⁷¹. As soluções intermediárias e as parcimoniosas são geradas pelo algoritmo com base em contrafatuais “fáceis” e “difíceis” (RAGIN, 2008). Os contrafatuais fáceis referem-se a situações em que uma condição causal redundante é adicionada a um conjunto de condições causais que, por si só, já conduzem aos resultados em questão. Os contrafatuais “difíceis”, ao contrário, referem-se a situações em que a condição é removida de um conjunto de condições causais que conduzem a um resultado, na suposição de que essa condição é redundante.

⁷⁰ Nos casos de *Apropriação* estudados, os detalhes dos casos foram debatidos com os especialistas já indicados, entre outros aspectos para eliminar dúvidas do autor em relação a alguns deles.

⁷¹ Para mais detalhes sobre essas soluções, ver Apêndice A.

Distinguir entre esses dois tipos de contrafatuais permite a estabilização de dois tipos de soluções. A primeira é uma solução parcimoniosa que inclui todas as hipóteses simplificadoras. O segundo é uma solução intermediária que inclui apenas hipóteses simplificadoras baseadas em contrafatuais fáceis. A noção de pertencimento das condições causais a configurações centrais ou periféricas baseia-se nessas soluções: condições causais essenciais são aquelas que fazem parte das duas soluções, parcimoniosa e intermediária; condições causais periféricas são aqueles que são eliminadas na solução parcimoniosa e, assim, só aparecem na solução intermédia. Consequentemente, a abordagem define o núcleo da causalidade em termos da força das evidências em relação ao resultado e não apenas em relação à conectividade com outros elementos da configuração.

Essas explicações são importantes para que se compreendam os *outputs* do software fs/QCA. Os *outputs* gerados pelo *software* (ver Apêndice B) não são de leitura amigável, especialmente para visualizar com clareza as soluções propostas. Desse modo, resolvemos adotar a notação introduzida por Ragin e Fiss (2008) e desenvolvida por Fiss (2011). Ela consiste na criação de uma tabela que sintetize os resultados com o auxílio de símbolos para indicar se uma condição causal é presente ou ausente da solução oferecida, adequando todas as informações produzidas pelo fs/QCA em uma tabela estruturada.

Fiss (2011) sugere que círculos escuros (“●”) indiquem a presença de uma condição, e os círculos cruzados (“⊗”) indiquem a sua ausência. Os espaços em branco em uma solução demonstram a situação de ambiguidade, demonstrando não participar como fator relevante daquela configuração, ou seja, não importa estar presente ou ausente para que se chegue ao resultado⁷².

Fiss (2011) também propõe uma forma interessante de aliar os resultados do fsQCA com as teorias tipológicas com a introdução da distinção entre condições causais “periféricas” e “centrais” ou “essenciais” (*periphery-core*). Aplicando esse discernimento, o citado autor defende que há uma melhoria para compreensão das relações de causalidade utilizando tipologias, principalmente porque se melhora a capacidade de teorização quando se pondera que as tipologias resultam de elementos com significância variável.

Com base nisso, o autor sugere que elementos centrais são aquelas condições causais para os quais a evidência indica forte relação de causalidade com um resultado

⁷² As tabelas de solução apenas listam configurações que consistentemente levam ao desfecho de interesse. As tabelas não incluem configurações que não levam à categoria de *Apropriação* desejada ou que não apresentam padrão mínimo de consistência. Além disso, é relente lembrar que as soluções expressadas são fruto dos algoritmos de minimização, que trabalham no sentido de serem apresentadas as configurações mais relevantes.

específico. Em contraste, os elementos periféricos são aqueles para os quais a evidência de uma relação causal com o resultado é relativamente mais fraca.

Voltando à notação de Fiss (2011), os círculos pretos e cruzados também vão diferir no tamanho: círculos maiores indicam as condições essenciais, e pequenos círculos referem-se a condições periféricas. Finalmente, para melhor definir e ordenar as soluções, Fiss (2011, p. 398) propõe que elas sejam agrupadas por suas condições centrais, com base no que o autor chama de equifinalidade de “primeira ordem”.

Com base nessas informações, agora há condição de “traduzir” os resultados do fs/QCA para a notação aqui descrita. A Figura 31, a seguir, mostra a maneira como se converte os outputs gerados pelo software na forma da tabela proposta por Ragin e Fiss:

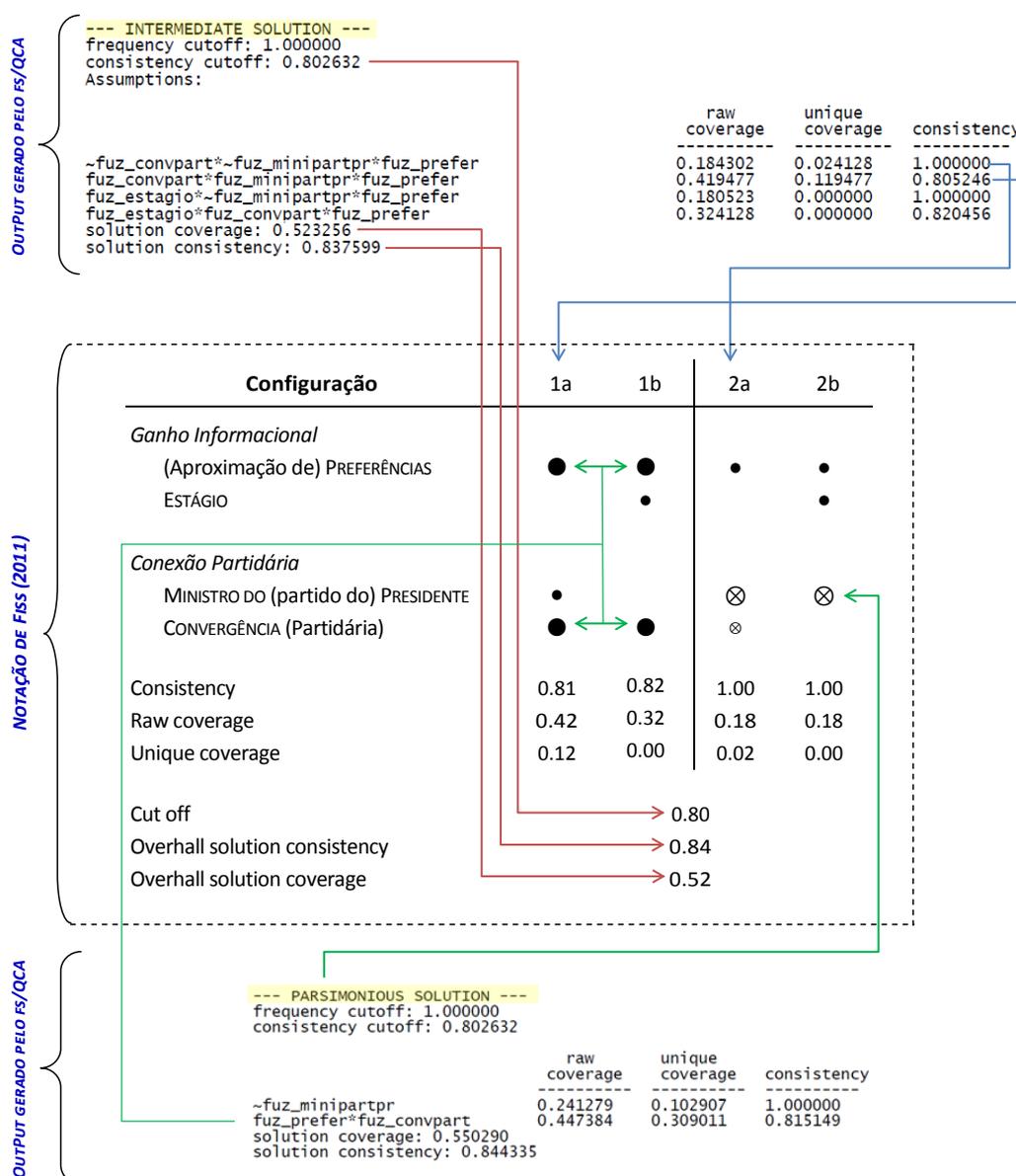


Figura 31 - Transcrição do *output* gerado pelo fs/QCA para a notação de tabelas

Aproveitamos os resultados das soluções intermediária e parcimoniosa contidas nos *outputs*. Da solução intermediária, tiramos todos os resultados agregados, inclusive a totalidade de condições causais retratadas nas soluções e, da solução parcimoniosa, definimos as condições causais essenciais (*core*).

No exemplo acima exposto, foram encontrados dois conjuntos de solução, designados pelos números 1 e 2. Essa diferenciação ocorre pelo fato de que há dois conjuntos de configurações que compartilham diferentes condições causais essenciais. Isso é observado pelos (“●” e “⊗”), em formato maior. Cada um desses conjuntos possuem duas configurações diferentes, diferenciadas pela letra “a” e “b”, em que se verifica, além das condições causais essenciais, as condições causais periféricas (com símbolos “●” e “⊗” em formato menor).

Seguindo o exemplo exposto, neste trabalho, cada conjunto de soluções será designado por um algarismo e cada configuração gerada será rotulada por uma letra. Caso se tenha apenas uma configuração por tipo de solução, apenas aparecerá o algarismo. Lembrando que toda configuração corresponde a um tipo de caso de *Apropriação*.

A linha indicada por *consistency* determina a consistência de cada configuração, segundo os algoritmos booleanos do software para cada resultado almejado, que, no caso desta pesquisa, será cada categoria de *Apropriação* estabelecida pela tipologia do modelo analítico.

A linha denominada *raw coverage* indica que o percentual de explicação de cada configuração. A linha *unique coverage* se refere à proporção de casos explicados exclusivamente por cada uma das configurações, ou seja, não cobertos por outras soluções. Na base da tabela encontra-se o índice *Overhall solution coverage* que nos indica a proporção de casos com o resultado de interesse que são explicados pelo modelo completo e o *Overhall solution consistency*, que traz a consistência alcançada levando-se em conta o conjunto das soluções apresentadas. Relembrando que *cut off* é o grau de consistência mínima definida pelo pesquisador para encontrar o conjunto de configurações⁷³.

Nessa notação, além de obtermos um auxílio visual da configuração, é possível verificar a constelação de diferentes condições causais periféricas que cercam as essenciais, sendo observada a ocorrência do que Fiss (2011) chamou de “permutações neutras”, ou seja, a existência de condições que não alteram a situação de equifinalidade da *Apropriação*, mas que proveem um refinamento da compreensão das diferentes relações de causa e efeito.

⁷³ Para maiores detalhes acerca do significado dos outputs gerados, ver Apêndice A.

Desse modo, como o próprio autor defende, como se tem a equifinalidade de primeira ordem, dada pelas condições causais essenciais, tem-se a de segunda ordem, que dotará a explicação de um maior nível de detalhamento.

Considera-se que agora estão reunidas todas as condições para mostrar e analisar os resultados dos caminhos causais que levam à compreensão dos tipos de *Apropriação* da agenda do Legislativo, procedimento que realizaremos no próximo capítulo.

5

ANÁLISE CONFIGURACIONAL DA *APROPRIAÇÃO*

Até hoje, vamos dizer a verdade, o projeto foi aprovado, o meu. Foi sancionado, virou lei, foi regulamentado. Eu não fui convidado nem para sanção nem para regulamentação. E, muitas vezes, a gente escuta dizer que o projeto de consórcios públicos é do Lula. Então, o Executivo tem esse tipo de poder no sistema presidencialista como o nosso, o que sem dúvida precisa ser corrigido.

Trecho de entrevista concedida à Rádio Câmara, em 6/10/2010, pelo Deputado Rafael Guerra (PSDB/MG, mandato entre 1999 e 2011)

Chega-se agora à etapa em que serão analisados os resultados oferecidos pelas configurações das condições causais (variáveis) pertencentes a cada mecanismo causal da *Apropriação*.

Investigar-se-ão todas as categorias propostas pela tipologia, observando como cada mecanismo foi acionado e, também, como a relação de causa e efeito foi produzida. Além disso, para cada configuração indicada será apontado um caso do banco de dados (distribuído e localizado nos Apêndices D, E e F), de modo a ilustrar a explicação.

Porém, antes de adentrar nas especificidades de cada tipo de *Apropriação*, será interessante fazer uma breve apresentação do panorama do fenômeno por tema, observando as maiores incidências e distribuições dessas estratégias pelos diversos tópicos de política.

5.1 Panorama temático

Nos primeiros capítulos, já foi observada a incidência dos temas mais recorrentes no fenômeno da *Apropriação*. No entanto, agora que se tem a tipologia estabelecida, é

possível verificar com um olhar mais preciso o comportamento do Executivo com relação aos temas de política nos dezesseis anos dos governos FHC e Lula.

Verificou-se que a revisão da tipologia demonstrou ser empiricamente pertinente, pois foi observado que a primeira opção apresentava um nível de simplificação que poderia encobrir algumas explicações, especialmente os casos que implicaram o uso de medidas provisórias, ou seja, nas categorias de *Apropriação* do tipo *Imediatas* (tanto de Agenda Positiva, quanto Controle de Risco). Aproximadamente 39% dos casos enquadraram-se na situação menos prioritária (31% de *Apropriação por Agenda Positiva Preparatória* e 8% por *Controle Preliminar de Risco*). A Figura 32 mostra o panorama geral:

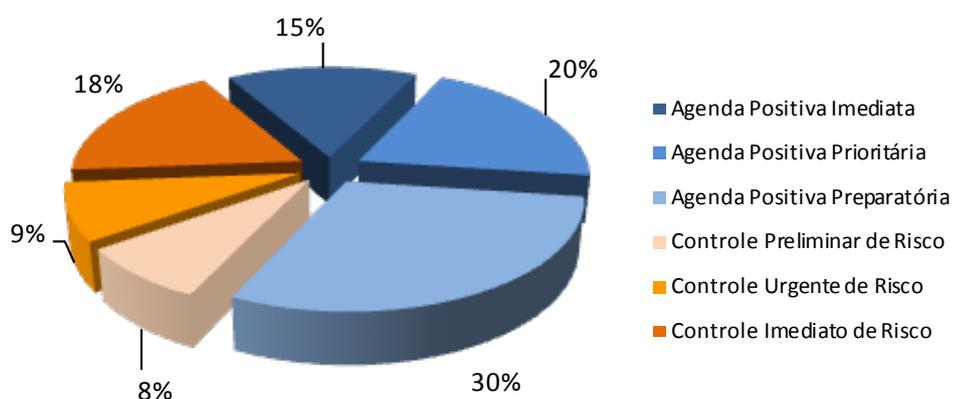


Figura 32 - Proporção de casos entre os tipos de *Apropriação*

Ao mesmo tempo, é interessante destacar que o ímpeto do Executivo no controle de risco é bem maior do que o da construção da agenda positiva. Basta observar que o percentual de *Apropriações por Controle Imediato* foi mais que o dobro dos demais casos da mesma família, ao passo que as *Apropriações por Agenda Positiva Imediata* foram as menos frequentes dentre os casos de agenda positiva.

Esse quadro reafirma o uso estratégico e seletivo do fenômeno, na medida em que compõe uma matriz de oportunidades, riscos e prioridades. A Tabela 7 sintetiza a distribuição de casos entre os temas de política e o tipo de *Apropriação* aplicada.

Tinha-se a expectativa, e ela se confirmou, de que os casos de *Apropriação* por *Agenda Positiva* fossem mais frequentes. De fato, poucas áreas concentraram a *Apropriação por Controle de Risco*, com destaque para os temas TRABALHO, TRIBUTAÇÃO e PREVIDÊNCIA SOCIAL, que são, realmente, as áreas nas quais o governo tem amplo

interesse de dominar e manter ao máximo o *status quo*. Não obstante, elas também foram objeto de várias iniciativas de *Apropriação por Agenda Positiva*, uma vez que se trata de temas bastante amplos e que perpassam partes muito “caras” ao Executivo (manutenção do *status quo*) e outras em que ele se serve da *Apropriação* para construir novas agendas.

Tabela 7 - Distribuição dos casos por temas de políticas e por tipo de *Apropriação*
(por participação em mais de um tipo de *Apropriação* e por frequência)

TEMAS	Agenda Positiva Imediata	Agenda Positiva Prioritária	Agenda Positiva Preparatória	Controle Imediato de Risco	Controle Urgente de Risco	Controle Preliminar de Risco	TOTAL GERAL
TRABALHO	6	7	8	17	4	5	47
% Tema	12,8%	14,9%	17,0%	36,2%	8,5%	10,6%	100,0%
% Apropriação	18,2%	14,9%	11,4%	39,5%	20,0%	26,3%	20,3%
TRIBUTAÇÃO	4	4	2	11	1	2	25
% Tema	16,7%	16,7%	8,3%	45,8%	4,2%	8,3%	100,0%
% Apropriação	12,1%	8,5%	2,9%	25,6%	5,0%	10,5%	10,3%
ENERGIA	1	1	1	1	3	1	8
% Tema	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	37,5%	12,5%	100,0%
% Apropriação	3,0%	2,1%	1,4%	2,3%	15,0%	5,3%	3,4%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	2	1		12	1	2	18
% Tema	11,1%	5,6%	-	66,7%	5,6%	11,1%	100,0%
% Apropriação	6,1%	2,1%		27,9%	5,0%	10,5%	7,8%
DIREITO ADM.	4	4	3		1	1	13
% Tema	30,8%	30,8%	23,1%	-	7,7%	7,7%	100,0%
% Apropriação	12,1%	8,5%	4,3%		5,0%	5,3%	5,6%
DIREITO PENAL		9	8		2	3	22
% Tema	-	40,9%	36,4%	-	9,1%	13,6%	100,0%
% Apropriação		19,1%	11,4%		10,0%	15,8%	9,5%
EDUCAÇÃO	3	4	6	1			14
% Tema	21,4%	28,6%	42,9%	7,1%	-	-	100,0%
% Apropriação	9,1%	8,5%	8,6%	2,3%			6,0%
MEIO AMBIENTE	1	2	3		4	1	11
% Tema	9,1%	18,2%	27,3%	-	36,4%	9,1%	100,0%
% Apropriação	3,0%	4,3%	4,3%		20,0%	5,3%	4,7%
SEGURANÇA PÚBLICA		1	2			2	5
% Tema	-	20,0%	40,0%	-	-	40,0%	100,0%
% Apropriação		2,1%	2,9%			10,5%	2,2%
ADM. PÚBLICA		1	2		1		4
% Tema	-	25,0%	50,0%	-	25,0%	-	100,0%
% Apropriação		2,1%	2,9%		5,0%		1,7%
AGRICULTURA	2	1	1				4
% Tema	50,0%	25,0%	25,0%	-	-	-	100,0%
% Apropriação	6,1%	2,1%	1,4%				1,7%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2			1	1		4
% Tema	50,0%	-	-	25,0%	25,0%	-	100,0%
% Apropriação	6,1%			2,3%	5,0%		1,7%
DIREITO CIVIL		1	7				8
% Tema	-	12,5%	87,5%	-	-	-	100,0%
% Apropriação		2,1%	10,0%				3,4%
SAÚDE		1	7				8
% Tema	-	12,5%	87,5%	-	-	-	100,0%
% Apropriação		2,1%	10,0%				3,4%
DIREITO ELEITORAL		2	4				6
% Tema	-	33,3%	66,7%	-	-	-	100,0%
% Apropriação		4,3%	5,7%				2,6%
HABITAÇÃO	2		3				5
% Tema	40,0%	-	60,0%	-	-	-	100,0%
% Apropriação	6,1%		4,3%				2,2%

TEMAS	Agenda Positiva Imediata	Agenda Positiva Prioritária	Agenda Positiva Preparatória	Controle Imediato de Risco	Controle Urgente de Risco	Controle Preliminar de Risco	TOTAL GERAL
CIÊNCIA E TECNOLOGIA		3	1				4
% Tema	-	75,0%	25,0%	-	-	-	100,0%
% Apropriação		6,4%	1,4%				1,7%
CONSUMIDOR	2	2					4
% Tema	50,0%	50,0%	-	-	-	-	100,0%
% Apropriação	6,1%	4,3%					1,7%
CULTURA		1	1				2
% Tema	-	50,0%	50,0%	-	-	-	100,0%
% Apropriação		2,1%	1,4%				0,9%
ESPORTE		1	1				2
% Tema	-	50,0%	50,0%	-	-	-	100,0%
% Apropriação		2,1%	1,4%				0,9%
DIREITO CONST.			2				2
% Tema	-	-	100,0%	-	-	-	100,0%
% Apropriação			2,9%				0,9%
FEDERALISMO						2	2
% Tema	-	-	-	-	-	100,0%	100,0%
% Apropriação						10,5%	0,9%
LEGISLAÇÃO AÉREA			2				2
% Tema	-	-	100,0%	-	-	-	100,0%
% Apropriação			2,9%				0,9%
OUTROS	4	1	6		2		13
% Tema	30,8%	7,7%	46,2%	-	15,4%	-	100,0%
% Apropriação	12,1%	2,1%	8,6%		10,0%		5,6%
Total Geral	33	47	70	43	20	19	232
% Tema	14,2%	20,3%	30,2%	18,5%	8,6%	8,2%	100,0%
% Apropriação	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Esse padrão também se repete nas áreas em que estiveram presentes as duas grandes famílias de *Apropriação*. Desse modo, a avaliação deve ter foco sobre a agenda específica, isto é, se ela é vista pelo Executivo como uma matéria cuja decisão deve ser predominantemente sua. Em caso positivo, a análise aponta para uma situação de controle de risco. Exemplo interessante é o da ASSISTÊNCIA SOCIAL. Quando a matéria esteve vinculada à agenda específica da instituição de programa de atendimento educacional a pessoas com deficiência, pertencia à “família” da Agenda Positiva. No entanto, quando o objeto de política foi o da certificação das entidades beneficentes de assistência social, rapidamente a postura do governo foi enquadrada na “família” Controle de Risco, dado que a concessão de certificado a esse tipo de entidade lhe confere amplos benefícios fiscais, área de política-chave ao governo. Outro conjunto importante de temas apenas se enquadrou na possibilidade de agenda positiva e houve apenas um caso de exclusividade do controle de risco (FEDERALISMO)⁷⁴.

⁷⁴ Os dois casos consistiram (i) na repartição de responsabilidades entre os entes federados e (ii) na repartição de recursos repassados pela União. Observou-se que, em todas as situações onde se determina a participação da União na relação com estados e municípios, o Executivo Federal observa com bastante rigor. Ainda que concorde, não deixa de apresentar e registrar no Congresso sua proposta.

Outro aspecto interessante desse cenário mais amplo é o de que, além de TRABALHO e TRIBUTAÇÃO como temas que foram amplamente explorados no âmbito do fenômeno, também se destaca o DIREITO PENAL. Esse tema de política é impedido pela Constituição de ser objeto de medidas provisórias e, por isso, não foi abrangido por todos os tipos de *Apropriação*. Também diferentemente de TRABALHO e TRIBUTAÇÃO, que mais se destacaram como temas de *Apropriação por Controle de Risco*, DIREITO PENAL ganhou mais proeminência na *Apropriação por Agenda Positiva*.

Não apenas a frequência de casos garantia que um tema de política fosse explorado por meio de vários tipos de *Apropriação*. O caso do tema ENERGIA prova que seu raio de abrangência permitiu tanto que houvesse um aproveitamento dos trabalhos do Congresso a título de criação e elaboração de uma agenda, quanto a criação de um cinturão de proteção contra iniciativas estranhas aos interesses do governo.

Por fim, é interessante observar novamente a comparação entre os dois governos⁷⁵.

Tabela 8 - Tipos de *Apropriação* e os diferentes mandatos

TIPO DE APROPRIAÇÃO	1º	2º	1º	2º	Total	
	Mandato FHC	Mandato FHC	Mandato Lula	Mandato Lula		
Números absolutos	Agenda Positiva Prioritária	11	12	17	15	55
	Agenda Positiva Preparatória	18	14	19	26	77
	Controle Urgente de Risco	4	5	5	7	21
	Controle Preliminar de Risco	2	4	5	8	19
	Total	35	35	46	56	172
Comparação por governo	Agenda Positiva Prioritária	31%	34%	37%	27%	32%
	Agenda Positiva Preparatória	51%	40%	41%	46%	45%
	Controle Urgente de Risco	11%	14%	11%	13%	12%
	Controle Preliminar de Risco	6%	11%	11%	14%	11%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%
Comparação por tipo de <i>Apropriação</i>	Agenda Positiva Prioritária	20%	22%	31%	27%	100%
	Agenda Positiva Preparatória	23%	18%	25%	34%	100%
	Controle Urgente de Risco	19%	24%	24%	33%	100%
	Controle Preliminar de Risco	11%	21%	26%	42%	100%
	Total	20%	20%	27%	33%	100%

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

⁷⁵ Realizando apenas a análise das *Apropriações* realizadas sem o uso de medidas provisórias, pelas dificuldades já apontadas no capítulo 1.

Verificando a Tabela 8, na página anterior, se forem levados em consideração tão somente os números relativos ao tipo de *Apropriação*, nota-se que os mandatos do Presidente Lula apresentam dados mais relevantes em relação aos do Presidente FHC, ou seja, Lula efetivamente fez mais uso da *Apropriação*. No entanto, quando se compara com o total de casos dentro de cada governo, nota-se que não há grandes diferenças entre os mandatos, indicando que a utilização estratégica entre a dos tipos de *Apropriação* apresenta um padrão semelhante, fortalecendo a ideia de prática do Poder Executivo ao longo do tempo.

Com a próxima seção iniciaremos a análise configuracional. Por isso, é interessante relembrar as notações propostas por Fiss (2011), indicativas da participação de cada condição causal nas soluções apresentadas.

É muito importante que o analista e o pesquisador que interpretam as configurações fiquem atentos à designação “ausência”, pois, na análise configuracional, ela faz parte do resultado, da solução. Desse modo, a palavra “ausência” não estará relacionada à ideia de que “tal condição causal não faz parte da configuração”, mas, sim, a uma indicação precisa de que certa condição causal está numa categoria abaixo da âncora qualitativa indicadora da condição. Assim, a leitura de “ausência” pode ser vinculada a expressões do tipo “baixa”, “inferior”, “pequena”, implicando a ideia de grau inferior relativamente a outras categorias apresentadas para cada condição causal. No Quadro 18 consta o resumo da notação:

Quadro 18 - Notação das configurações e interpretação analítica

Símbolo	Papel na configuração	Interpretação analítica da condição causal
“●”	Presença	“mais próxima”, “mais avançado”, “maior”, “sim”
“⊗”	Ausência	“mais afastada”, “menos avançado”, “menor”, “não”
Espaço vazio	Nenhum	Quaisquer interpretações acima expostas podem ser encaixadas, pois não contribuem para definir o subconjunto de soluções.

Fonte: elaboração própria.

Por exemplo, se uma *Apropriação* for apresentada com uma configuração que indique “⊗” para a condição causal ESTÁGIO, pode-se entender que tal condição, obviamente, está presente na solução, mas pela análise configuracional sua qualificação é de ausência, ou seja, a solução apresentada nos diz aquela *Apropriação* foi efetuada com um estágio (do processo legislativo) “pouco avançado”. Os espaços vazios nas soluções propostas é que são indicativos da não representatividade de determinada condição causal na solução encontrada.

5.2 Apropriação por Agenda Positiva

As políticas classificadas como de “Agenda Positiva” totalizaram 169 casos, ou aproximadamente 67% do total selecionado. São as situações mais típicas de *Apropriação*, por meio da qual se busca maior visibilidade nos objetivos empreendidos para a geração de leis e políticas. Veja-se na sequência como esses objetivos são alcançados, levando em consideração a ordem decrescente de *Eleição de Prioridades*.

5.2.1 Apropriação por Agenda Positiva Imediata

Os fenômenos assim classificados são empreendidos por meio das medidas provisórias (MPs), lembrando que nelas é inerente a atuação do mecanismo da *Eleição de Prioridades*. As *Apropriações por Agenda Positiva (AAP) Imediatas* representaram 14,4% dos casos selecionados, e foram geradas dois subconjuntos de soluções, cada qual com duas configurações, dentro dos parâmetros de seleção daquelas que apresentaram melhor consistência, apresentando um *cut off* de 0,80. O conjunto de soluções apresentou uma boa consistência (0,84) e abrangeu 52% da amostra.

Tabela 9 - Configurações das Apropriações por Agenda Positiva Imediata

Configuração	Soluções			
	1a	1b	2a	2b
<i>Ganho Informacional</i>				
(Aproximação de) PREFERÊNCIAS	●	●	●	●
ESTÁGIO		●		●
<i>Conexão Partidária</i>				
MINISTRO DO (partido do) PRESIDENTE	●		⊗	⊗
CONVERGÊNCIA (Partidária)	●	●	⊗	
<i>Consistency</i>	0.81	0.82	1.00	1.00
<i>Raw coverage</i>	0.42	0.32	0.18	0.18
<i>Unique coverage</i>	0.12	0.00	0.02	0.00
<i>Overhall solution consistency</i>		0.84		
<i>Overhall solution coverage</i>		0.52		
<i>Cut off</i>		0.80		

Obs: Círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas. Espaços em branco indicam que tanto pode haver ausência como presença da condição.

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

As soluções do tipo 1 são aquelas marcadas pela presença e combinação entre aproximação de preferências (PREFERÊNCIAS) e convergência partidária (CONVERGÊNCIA), o que indica um eixo de interesse por propostas consideradas de boa qualidade oriundas de partidos relevantes da base.

Em primeira mão, vê-se aqui o caso de permutação neutra entre a ação de *Apropriação* ser realizada pelo ministro do partido do Presidente (MPR) e o do ESTÁGIO avançado em que as propostas do legislativo se encontravam quando foram submetidas ao processo de *Apropriação*. Desse modo, há dois aspectos diferenciadores na geração deste tipo de *Apropriação*. O primeiro, quando se observa uma conexão partidária forte em torno do partido do Presidente, e o segundo, quando os subprodutos do processo legislativo fornecessem elementos suficientes para gerar o interesse do governo por matérias encabeçadas por partidários do Presidente.

Quando realizada por iniciativa do MPR, verifica-se na solução “1a” a situação em que a AAP Imediata ocorreu com forte grau de cooperação no âmbito do partido do Presidente da República. O caso nº 65 do banco de dados é um bom retrato desta solução. Ele mostra que propostas de restauração da isenção do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) para carros de portadores de deficiência física apresentadas desde 1998 por parlamentares do partido do presidente foram colocadas em prática pelo Ministério da Fazenda por meio de medida provisória. Nesse caso, temos a forte interação entre o mecanismo do Ganho e a Conexão Partidária, indicando boa aproximação de preferências entre o governo e o partido do Presidente da República.

A solução “1b” indica que estágios avançados do processo legislativo colaboram para que o mesmo tipo de *Apropriação* ocorra, verificada a presença de PREFERÊNCIAS e de CONVERGÊNCIA. Com base na valorização do trabalho realizado pelos parlamentares dos partidos mais relevantes da base, observa-se que o ganho informacional gerado pelas proposições converteu-se rapidamente em forma de MPs. Foi o que aconteceu no caso nº 105 do banco de dados, que retrata a iniciativa de se estabelecer um sistema de avaliação do ensino superior na lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), ideia que foi incorporada pelo governo na forma de uma medida provisória estabelecendo um sistema nacional, com ideias semelhantes, mas autônomas à LDB. Aqui o mecanismo do Ganho Informacional manifestou-se plenamente, com a presença de uma boa aproximação de preferências e o aproveitamento das informações geradas pelo processo legislativo; além disso, houve boa

interação com o mecanismo da Conexão Partidária, particularmente com a participação mais ativa dos partidos da base.

Por sua vez, as soluções do tipo 2 tiveram como condição causal essencial o fato de a *Apropriação* ter sido gerada por intermédio de *ministro de outro partido que não o do Presidente* (MOP). Embora tenham apresentado uma cobertura menor do que as soluções anteriores, ela é bastante ilustrativa, pois proporciona a observação do comportamento partidário um pouco mais afastado do eixo de influência do partido principal.

A solução “2a” reflete uma ação de *Apropriação* de um MOP mostrando afinidade com projetos de parlamentares de partidos menos relevantes da base ou, inclusive, da oposição. Se observado o caso nº 184 do banco de dados, verifica-se que disciplina da carga de trabalho de comerciários nos domingos e feriados havia sido objeto de projetos de vários partidos desde 2001, mas o assunto não vinha tendo as discussões encaminhadas nas comissões. Em 2007, o Ministro do Trabalho assinou uma medida provisória em termos bastante semelhantes ao dessas proposições. Observa-se, aqui que a atuação de um MOP foi fundamental para a ocorrência do fenômeno.

A solução “2b” indica que o MOP privilegiou os resultados dos debates no Congresso, independentemente do partido, levando em consideração as afinidades com as proposições que lá tramitavam (presença PREFERÊNCIAS). Assim, destaca-se uma articulação diferenciada entre os mecanismos do Ganho Informacional e da Conexão Partidária. O caso nº 90 mostra que projetos que tentavam modificar sanções administrativas derivadas de conduta lesiva ao meio ambiente oriundos da oposição e relatados por um partido com menos expressão da base foi aproveitado pelo MOP, que apresentou medida provisória com texto bastante semelhante.

Uma observação importante sobre o modelo completo é o fato de que a condição causal de aproximação de preferências esteve presente em todas as soluções, indicando ser uma condição causal necessária para se gerar *Apropriação por AP Imediata*.

5.2.2 *Apropriação por Agenda Positiva Prioritária*

Este tipo de *Apropriação*, é importante lembrar, realiza-se a partir da apresentação de projetos de lei (ordinária ou complementar) que têm indicação clara de urgência ou, pelo menos, a eleição de um maior nível de urgência ao longo do processo

legislativo. Os casos selecionados nessa categoria do fenômeno totalizaram 21,9% das *Apropriações*.

De antemão, deve-se registrar que se teve a geração de três soluções, que puderam ser agrupadas em dois tipos. O *cut off* foi de 0.88, gerando uma consistência elevada ao modelo completo também no valor de 0.88, com cobertura de 50% dos casos.

O primeiro grupo de soluções indica a conexão da aceleração do processo com a presença da aproximação de preferências, porém sem grandes informações acerca das variáveis relativas ao mecanismo da *Conexão Partidária*. Na verdade, quando se lida com configurações, a não detecção de “presença” ou “ausência” acaba validando uma grande variedade de possibilidades. Nesse caso, a interação mais relevante aconteceu entre os mecanismos do Ganho Informacional e da Eleição de Prioridades, indicando que as informações geradas no Congresso e a confluência das preferências com o Executivo indicaram possibilidade de implementação mais rápida da agenda específica.

Tabela 10 - Configurações das *Apropriações* por *Agenda Positiva Prioritária*

Configuração	Soluções		
	1a	1b	2
<i>Ganho Informacional</i>			
(Aproximação de) PREFERÊNCIAS	●	●	●
ESTÁGIO		●	●
<i>Eleição de Prioridades</i>			
(Sentido de) URGÊNCIA	●	●	●
ACELERA (tramitação)	●	●	
<i>Conexão Partidária</i>			
MINISTRO DO (partido do) PRESIDENTE			⊗
CONVERGÊNCIA (Partidária)	⊗		●
<i>Consistency</i>	0.87	0.90	0.86
<i>Raw coverage</i>	0.43	0.39	0.22
<i>Unique coverage</i>	0.10	0.04	0.01
<i>Overhall solution consistency</i>		0.84	
<i>Overhall solution coverage</i>		0.51	
<i>Cut Off</i>		0.84	

Obs: Círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas. Espaços em branco indicam que tanto pode haver ausência como presença da condição.

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

As soluções do tipo 1 assemelham-se às soluções da *Apropriação* AP Imediata no que tange à interação entre os mecanismos do *Ganho Informacional* e da *Eleição de Prioridade*.

A solução “1a” mostra que a ausência da CONVERGÊNCIA como condição causal periférica já é suficiente para informar que o governo, não importa que partido ocupe a pasta ministerial, também encontra propostas do seu interesse na oposição ou em outros partidos fora do eixo principal das decisões, a tal ponto de realizar a *Apropriação*. Além disso, ressalta-se que são casos que demonstram o interesse especial do governo na matéria, dada a elevação da prioridade ao longo da tramitação (presença de ACELERA).

Um interessante caso selecionado por esta pesquisa é o de nº 199, que trata da *Apropriação* de projetos que diziam respeito a políticas nacionais de mudanças climáticas. Esse processo estava sendo conduzido por um parlamentar da oposição especialista na matéria, o Deputado Mendes Thame, na condição de relator da Comissão Especial criada para discutir a questão. O projeto apresentado pelo governo tinha um escopo maior, mas não conflitante com os projetos que já tramitavam. A iniciativa acabou bem vinda, gerando acordo entre o relator e o governo. Esse tipo de caso ilustra uma possibilidade de relacionamento entre os partidos fora dos parâmetros normalmente observados, em que uma agenda mobiliza no mesmo sentido situação e oposição. Trata-se de um caso que bem retrata a formação *ad hoc* de maiorias.

O caso “1b” mostra uma nova situação de permuta neutra, onde o mesmo tipo de fenômeno também ocorre quando o governo dá mais ênfase em um texto que esteja dentro dos seus critérios de aceitação a partir do trabalho realizado no âmbito das comissões do Congresso, situação essa indicada na presença de ESTÁGIO (estágio mais avançado do processo legislativo). Assim, independente da conexão partidária, o ESTÁGIO revela a existência de subproduto do processo legislativo harmônico com os interesses do governo.

O caso nº 62 é revelador nesse sentido. A proposição original era de parlamentar do partido do Presidente e determinava o direito de a mulher empregada gozar de licença maternidade caso adotasse criança menor de um ano de idade. Tal projeto foi relatado, junto com outras proposições, por parlamentar da oposição, gerando substitutivo que aprimorou o texto original, indicando tempos menores de licença de acordo com a idade da criança, liberando, assim, que a adoção ocorresse com crianças de até dez anos. O conteúdo deste

texto foi o que atraiu a atenção do governo, ou seja, foi pelo produto do estágio mais avançado do processo legislativo. Além disso, o texto do projeto do governo diferiu pouquíssimo do citado substitutivo, variando apenas nas idades máximas das crianças. O teor da matéria é que foi o indicativo do interesse pela aceleração da tramitação.

A solução 2 já mostra um caso de aceleração do processo que também leva em conta o estágio avançado da tramitação dos projetos do Legislativo, mas com a ênfase de que a ação é realizada por ministro de outro partido (MOP) e com a presença de CONVERGÊNCIA, indicando afinidades com o MOP ou com o partido do Presidente. Trata-se de casos onde se percebe com bastante clareza a interação entre os três mecanismos da *Apropriação*.

O caso nº 185 é interessante nessa linha, pois revela situação em que o governo comete erro no seu cálculo político, obrigando-o a recuar e recomeçar o processo de outra forma. Trata-se da proposta de reconhecimento das centrais sindicais para representação dos trabalhadores. Inicialmente apresentada na forma da MP 293/2006, essa proposta apresentava muitos pontos divergentes com as 31 outras que tramitavam no Congresso. Mesmo tendo sido relatadas por deputado do partido do Presidente (Deputado Tarcísio Zimmermann, PT/RS), o texto agradou parcialmente o governo, que decidiu apresentar um texto com poucas convergências em relação ao substitutivo proposto na Câmara dos Deputados. Essa decisão mostrou-se arriscada, pois o texto da MP não se mostrou maduro o suficiente para ter uma maioria no Congresso, influenciado pelas dissensões ainda demonstradas no movimento sindical. A MP foi rejeitada e o governo, uma semana depois, reapresentou o texto com algumas modificações (baseadas nas emendas à MP 293) na forma do PL 1990/2007. Essa proposição aproximou-se mais no que tange às preferências demonstradas pelo Congresso, na forma do substitutivo do Deputado Zimmermann. Com isso, o Executivo pôde encaminhar a urgência constitucional, que foi reforçada com a urgência regimental solicitada pelos líderes. O projeto converteu-se posteriormente na Lei nº 11.648, de 2008.

5.2.3 *Apropriação por Agenda Positiva Preparatória*

Este é o tipo de *Apropriação por Agenda Positiva* com menor nível de urgência, mas o que apresentou maior frequência, representando quase 32% do total de casos. Com o perfil de suas configurações, foi possível gerar seis subconjuntos de configurações com boa consistência (0.87), cobrindo 78% da amostra classificada nesta categoria do fenômeno. As soluções foram agrupadas em quatro grupos.

Trata-se de uma *Apropriação* que indica o interesse do governo por meio de uma ação legislativa que marque sua presença nas discussões de certas matérias, mas que demonstra um nível maior de tolerância em relação aos rumos tomados pelo processo legislativo. É importante ressaltar que qualquer iniciativa que implica urgência na tramitação exige o esforço de mobilização do governo e uso de seu capital político. Dessa forma, pode haver casos em que a intervenção do governo, pela apresentação de projeto em seu nome, já mobiliza suas bancadas de forma diferente, não exigindo maiores esforços para a aprovação. A ausência de URGÊNCIA revela, nesses casos, um investimento sem maiores expectativas. Por outro lado, também pode revelar situações que demonstram ações de recuo para aguardar momento mais oportuno de envidar esforços posteriores para a aprovação.

Tabela 11 - Configurações das *Apropriações* por *Agenda Positiva Preparatória*

Configuração	Soluções					
	1a	1b	2	3	4a	4b
<i>Ganho Informacional</i>						
(Aproximação de) PREFERÊNCIAS	●	●		●		
ESTÁGIO			●	●		⊗
<i>Eleição de Prioridade</i>						
(Sentido de) URGÊNCIA	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
RETARDA (tramitação)		⊗			⊗	●
<i>Conexão Partidária</i>						
MINISTRO DO (partido do) PRESIDENTE	●		●		⊗	⊗
CONVERGÊNCIA (Partidária)				⊗	⊗	●
<i>Consistency</i>	0.88	0.91	0.87	0.91	0.98	0.93
<i>Raw coverage</i>	0.60	0.54	0.40	0.38	0.21	0.13
<i>Unique coverage</i>	0.06	0.02	0.03	0.01	0.02	0.02
<i>Overhall solution consistency</i>				0.87		
<i>Overhall solution coverage</i>				0.78		
<i>Cut Off</i>				0.87		

Obs: Círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas. Espaços em branco indicam que tanto pode haver ausência como presença da condição.

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

O primeiro grupo de soluções é marcado pelo relacionamento entre a ausência de URGÊNCIA e a presença de PREFERÊNCIAS, mas nenhuma interação significativa com as

demais variáveis, demonstrando que existe uma diversidade de estratégias bastante elevada acerca dos projetos submetidos à *Apropriação* nestas condições. A articulação mais forte entre os mecanismos do *Ganho Informacional* e o da *Eleição de Prioridades* deu-se com a presença das condições causais essenciais.

A ação de um ministro do partido do Presidente foi marca diferenciada na solução “1a”. Isso revela que, mesmo em casos onde há preferências semelhantes, a presença desta condição não é fator determinante da urgência, implicando a avaliação de outras condições. O caso nº 165 revela bem esse contexto. Projeto do Senado que instituía o estatuto do garimpeiro havia sido aprovado e desde 1997 tramitava na Câmara, chegando a fazer parte da pauta de Plenário, em 2003. No entanto, a partir desta etapa, o assunto não foi mais abordado, provavelmente por falta de consenso, uma vez que havia pareceres divergentes aprovados pelas diferentes comissões. Em 2007, o governo apresentou projeto em termos bastante semelhantes a um dos textos aprovados nas comissões. O Executivo não teve necessidade de impor nenhuma medida de urgência. A tramitação da matéria correu sem nenhum percalço, sendo aprovada pelo Congresso após dois anos.

Na solução “1b” temos os casos em que a decisão de “não urgência” tomada no início do processo foi levada ao longo de toda a tramitação, o que indica que tais matérias nunca estiveram em patamar prioridade que determinasse uma ação mais incisiva do governo. No entanto, isso não quer dizer necessariamente que não haveria aprovação do projetos.

O caso nº 181 enquadra-se nas características configuracionais dessa solução. Desde 1995, tramitavam no Congresso projetos que diziam respeito a diretrizes sobre o transporte urbano coletivo, mas o encaminhamento dos debates e das discussões sempre demonstraram dificuldades dentro do Congresso. Até 2002, já haviam sido aprovados em algumas comissões da Câmara dos Deputados, mas sem que fosse dada continuidade. Mesmo com a criação de uma comissão especial para tratar do tema, ao contrário do que se esperaria, o assunto foi deixado de lado. Em 2007, o governo (Ministério das Cidades) apresentou uma proposta em vários aspectos muito semelhante aos projetos que tramitavam, mas com a vantagem de estar atualizada em relação a recentes inovações no campo regulatório (existência da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT). O projeto foi aprovado e tornou-se lei (Lei nº 12.587/2012). Observa-se, nesse caso, que o governo foi bem sucedido em interpretar as informações de que dispunha do processo legislativo: a dificuldade de estabelecimento de uma maioria. Assim, levando-se em conta os elementos substantivos das

propostas que já tramitavam, o governo ocupou o espaço de coordenação dessa agenda, conseguindo, após algum tempo, concluir com sucesso seu objetivo.

A solução tipo 2 demonstra o interesse do governo por uma matéria cujo estágio avançado oferecia farta gama de informações importantes, porém não suficientes para elevar a matéria a um grau de interesse mais elevado no conjunto de suas agendas (a informação orienta a decisão, mas não necessariamente o nível de interesse). Não obstante, a solução tipo 2 indica que a agenda mobilizou o partido do Presidente, marcando sua presença nas discussões da matéria por meio da *Apropriação*. Trata-se de um caso típico em que o governo observa as reações do Congresso para amadurecer sua proposta.

O caso nº 232 retrata a ideia básica trazida por uma proposição, cujo objetivo era estabelecer critérios para o gerenciamento do cultivo da cana-de-açúcar de modo a evitar que fosse prejudicial ao abastecimento de produtos alimentares. Essa ideia foi incorporada no ano seguinte por meio de um PL do governo, cujo texto ampliava a discussão sobre o cultivo dessa cultura também no âmbito da produção de energia. A proposição do Congresso já tinha parecer pela aprovação em uma de suas comissões e o assunto ganhava cada vez mais interesse, uma vez que havia sido criada uma comissão especial sobre a matéria. Nessa etapa Foi justamente nesta etapa que o governo apresentou seu PL, sem pedido de urgência e sem qualquer manobra que evitasse a apensação ao projeto que já tramitava. A comissão especial, no entanto, não deu sequência nas discussões e as matérias continuam aguardando discussão.

A solução do tipo 3 é uma configuração de *APP Preparatória* que destaca como condições causais essenciais, além da ausência de URGÊNCIA, a presença de PREFERÊNCIAS e de ESTÁGIO, bem como a ausência da condição periférica da CONVERGÊNCIA partidária. Trata-se de um caso que reflete a *Apropriação* de uma iniciativa da oposição ou de partidos neutros, que teve um encaminhamento mais promissor ao longo do processo legislativo, indicando, assim, uma de agenda interessante, a ponto de despertar o interesse do governo pela apresentação do PL, porém em uma escala inferior de prioridade. É um caso em que o interesse maior do governo é a demarcação de seu território na questão, porém sem empregar força política no processo.

O caso nº 4 do banco de dados é interessante nesse sentido. Em 1993, o governo Itamar iniciou apresentou projeto para um novo código de trânsito brasileiro, iniciando um movimento mais vigoroso no Congresso em também apresentar iniciativas movidas pelos fortes impactos sociais dos acidentes de trânsito. Alguns desses projetos diziam respeito à obrigatoriedade do uso do cinto de segurança e vinham tendo boa acolhida entre os

parlamentares a ponto de ter sido aprovado em uma das comissões permanentes. Não obstante, em 1995 o governo também decidiu apresentar seu projeto sobre uso do cinto de segurança, muito semelhante aos demais, alegando que tinha “urgência” em tratar da questão uma vez que o projeto de código teria tramitação mais lenta. Cabe observar que nenhuma iniciativa de urgência foi tomada e o código foi aprovado em 1997.

Nas soluções do tipo 4, diferentemente das demais, percebe-se a atuação de ministro de outro partido (MOP). Nessas soluções, foram verificadas permutações neutras bastante interessantes.

A solução “4a” trata de uma configuração de *Apropriação por Agenda Positiva Preparatória* em que não há nenhuma alteração da tramitação (ausência de RETARDA), bem como a uma interação com projetos oriundos de partidos periféricos ou da oposição (ausência de CONVERGÊNCIA). Essa conjugação das variáveis foi suficiente para demonstrar que, sem importar qualquer aspecto de ganho informacional, ações articuladas fora do eixo do partido do Presidente da República e da coalizão são indicativas de escala inferior de prioridades.

O caso nº 159 traz uma boa caracterização dessa configuração. Desde 2003, havia projetos de parlamentares que tratavam da permissão de venda de medicamentos de forma fracionada nas farmácias. Em 2006 o Ministério da Saúde, cujo titular não tinha vínculos partidários expressivos, conseguiu apresentar um PL sobre o mesmo tema, contendo semelhanças com os dos parlamentares, mas apresentando texto mais detalhamento. Até o momento, a proposição não passou nem mesmo pela Câmara dos Deputados.

A solução “4b” também reflete a atuação de um MOB em condições de pouca urgência. No entanto, é a única solução consistente que mostra a *Apropriação por Agenda Positiva Preparatória* representativa de um *downgrade*, ou seja, de uma proposição que havia sido iniciada com um indicativo de urgência que foi perdido ao longo do processo legislativo (por isso a presença da variável RETARDA). O que é curioso nessa solução é o fato de configurar (i) uma ação de cooperação entre o ministro e um correligionário de seu partido ou (ii) uma correção de rumos entre esses atores, visto não se saber exatamente qual o sentido das preferências, mas, sim, as informações limitadas oferecidas pelas tramitações dos projetos submetidos à *Apropriação* (ausência de ESTÁGIO). De todo modo, as duas motivações não tiveram força suficiente para impedir a queda de prioridade. Isso pode indicar a dificuldade dos demais partidos da coalizão em estabelecer agendas compartilhadas entre setores do Executivo e do Legislativo.

A solução “4b” pode ser bem retratada pelo caso nº 148, em que, desde 2001, tramitavam projetos que tratavam sobre a adoção de critérios diferenciados com base na condição socioeconômica do usuário para fossem oferecidos serviços de telecomunicações a preços mais acessíveis, porém sem que fossem registrados avanços. Em 2006, o Ministério das Comunicações apresentou projeto com os mesmos objetivos e público-alvo, porém com instrumentos jurídicos bastante diferenciados. Apesar de ter sido solicitada urgência constitucional, o projeto foi apensado a outros e a tramitação aparentemente tranquila complicou-se, provocando, em pouco tempo a solicitação de retirada da urgência. É interessante destacar que as informações retidas pelo governo na tramitação da matéria no Congresso indicavam não haver problemas, pois o assunto encontrava-se “congelado” no Congresso. No entanto, a ação do governo chamou a atenção para a questão, que ganhou outros contornos. Nesse caso, como a ação de *Apropriação* estava fora do âmbito do partido do Presidente da República, a questão não foi levada a termo.

5.3 Apropriação por Controle de Risco

As políticas classificadas na categoria “Controle de Risco” totalizaram 81 casos, ou aproximadamente 32% do total selecionado. São casos em que o governo não abre mão de impor suas preferências, por envolverem matérias que repercutem fortemente sobre outras políticas ou que tratam de repartição de recursos públicos com a interveniência do Estado.

São políticas que formalmente não fazem parte do conjunto de iniciativas exclusivas, mas, na visão do Executivo, na prática, são encaradas como tal. O risco aqui expressado é sempre latente, pela própria natureza da matéria submetida à discussão. Cabe então ao governo manter esse controle sempre afinado, observando como o Congresso se manifesta em relação à questão e, assim, definir as ferramentas a serem utilizadas. Quanto mais pressão existir no Parlamento por uma mudança no *status quo* da trajetória delineada para as leis que regem os temas desta categoria, maior será o risco e também maior terá de ser o nível de intervenção e controle do debate.

5.3.1 Apropriação por Controle Imediato de Risco

Os processos classificados nesta subcategoria são todos realizados por meio de medidas provisórias (MPs). As *Apropriações por Controle Imediato de Risco* representaram

17,1% dos casos selecionados, e, 52% dos casos pertencentes à categoria. Esta forma de *Apropriação* é a mais típica do *Controle de Risco*.

Foram geradas duas configurações, ambas pertencentes ao mesmo tipo de solução, que apresentaram em seu conjunto uma consistência de (0,88), abrangendo 79% da amostra, o que demonstra ser um tipo de *Apropriação* que apresenta bastante uniformidade.

Tabela 12 - Configuração das *Apropriações* por *Controle Imediato de Risco*

Configuração	Soluções	
	1a	1b
<i>Ganho Informacional</i>		
(Aproximação de) PREFERÊNCIAS	⊗	⊗
ESTÁGIO		⊗
<i>Conexão Partidária</i>		
MINISTRO DO (partido do) PRESIDENTE	●	
CONVERGÊNCIA (Partidária)		●
<i>Consistency</i>	0,90	0,80
<i>Raw coverage</i>	0,79	0,18
<i>Unique coverage</i>	0,61	0,00
<i>Overhall solution consistency</i>	0,88	
<i>Overhall solution coverage</i>	0,79	
<i>Cut off</i>	0,84	

Obs: Círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas. Espaços em branco indicam que tanto pode haver ausência como presença da condição.

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

O destaque observado nas configurações é que a ausência de PREFERÊNCIAS apresentou-se como condição causal essencial, indicando claramente que o afastamento apresentado entre as preferências manifestadas no Congresso e pelo Executivo foi fator relevante, bem como condição necessária na explicação da *Apropriação por Controle Imediato de Risco*. Cabe lembrar de que o mecanismo da *Eleição de Prioridades* é inerente a esse tipo de *Apropriação*.

A solução “1a” registra a articulação com a condição causal periférica MINISTRO DO PRESIDENTE, o que reforça a característica do processo com o tipo de política, onde fica

ressaltada a predominância das preferências moldadas de acordo com os interesses do Presidente e de seu partido.

Essa solução também indica que as ações de controle de risco não têm relação nítida ou direta com o estágio das proposições no Congresso, ou mesmo com uma tendência de coordenação intra ou interpartidária. Elas podem reforçar os processos de *Apropriação*, mas o que é determinante é a natureza da política, tal como está claramente refletido no distanciamento das preferências observado na nossa amostra.

A solução “1a” é bem exemplificada pelo caso nº 246. Nele observa-se o projeto do Senado nº 385, de 2008, que trata de prazos máximos de transferência de informações referente à compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência e os Regimes Próprios de estados e municípios. O projeto estabelece um cronograma de ajuste para o envio de dados. Por sua vez, o governo sempre preferiu manter o estado de coisas, postergando datas e renovando prazos. Embora tenha méritos, a proposta do Senado tira a discricionariedade exercida pelo governo para lidar com a questão, prevendo que as dificuldades de transferência de dados são de difícil resolução no médio e longo prazos. Por isso, para o Executivo, seria mais fácil avaliar e, *a posteriori*, renovar o prazo por outro período.

Nesse e em outros casos, evidencia-se que a falta de articulação interna do parlamento e o domínio das instituições legislativas pelos instrumentos de centralização das decisões impede o avanço de algumas questões no âmbito das duas Casas Legislativas. Quanto menos mobilização dos parlamentares em torno dos temas, ainda maior força terão tais mecanismos. Ademais, as diferenças bicamerais reforçam a dificuldade de entendimento dentro do Parlamento.

A solução “1b” apresenta uma interessante configuração, pois apresenta duas condições causais periféricas que ilustram a necessidade de o governo apresentar suas proposições a despeito do posicionamento da sua base de coalizão, especialmente do partido do Presidente da República. Com o ESTÁGIO pouco avançado e com a presença de uma CONVERGÊNCIA partidária elevada, novamente foi verificada a incidência da centralização decisória no parlamento como elemento bloqueador, somado ao instrumento de imposição imediata da agenda por meio das medidas provisórias, estabelecendo de modo absoluto os termos do debate. Também não se descarta o uso das outras ferramentas disponíveis ao governo para esfriar o debate no Congresso.

Boa parte dos casos classificados nesta categoria de *Apropriação* relaciona-se à correção da tabela do Imposto de Renda IR Pessoa Física. Apesar de se entrar em mais detalhes no capítulo seguinte sobre essa questão⁷⁶, para exemplificar, traz-se a descrição do caso nº 144.

Nele observa-se um projeto do Senado de 2004 que trata da correção da tabela do Imposto de Renda Pessoa Física. Ano após ano, o Congresso debatia e insistia em estabelecer fórmula de ajuste permanente e anual desta tabela, mas durante anos o governo bloqueou tal mecanismo, procurando controlar tal reajuste aos parâmetros que entendesse mais adequados. O projeto do Senado não apresentava mudanças radicais na maneira do reajuste, apenas indicava a correção da tabela em números mais generosos, alegando, com argumentos trazidos durante anos pelo governo, a ameaça de prejuízo da repartição de recursos aos estados e municípios, por meio dos seus fundos de participação. Obviamente, o discurso mais brando adotado pelo senador do partido do Presidente não seduziu o governo. Por algum tempo o projeto do Senado tramitou com certa tranquilidade, recebendo inclusive parecer pela aprovação, mas nunca encontrando pauta na Comissão de Assuntos Econômicos para a sua deliberação. Por outro lado, o governo desde o final de 2004 já apresentava sua agenda de reajuste da tabela do IR, sempre nos seus termos e adotando uma estratégia bastante eficiente: a de, numa mesma lei, estabelecer um reajuste intertemporal, que se prolongasse por pelo menos três anos. Desse modo, esfriava o debate no Congresso e dificultava a tramitação das matérias mais divergentes sobre o tema.

Nesse e em outros casos, evidencia-se que a falta de articulação interna do parlamento e o domínio das instituições legislativas pelos instrumentos de centralização das decisões impede o avanço de algumas questões no âmbito das duas Casas Legislativas. Quanto menos mobilização dos parlamentares em torno dos temas, maior força ainda terão tais mecanismos. Ademais, as diferenças bicamerais reforçam a dificuldade de entendimento dentro do Parlamento. O que pode ser aprovado rapidamente no Senado não tem o mesmo tratamento na Câmara, e vice-versa. Mais uma vez, tal como visto no caso retratado.

Com relação aos demais casos que serão expostos no próximo capítulo, verificou-se um cenário um pouco diferenciado, no qual o Executivo teve de agir para enfrentar pressões do Congresso.

⁷⁶ Trata-se de mudanças periódicas, geralmente determinadas pela Constituição ou por lei e que recebem anualmente projetos de parlamentares. Frequentemente, tais projetos promovem mudanças e reajustes muito acima do que o governo suportaria. No próximo capítulo, será analisada justamente essa dinâmica, de uma *Apropriação* periódica e programada.

5.3.2 Apropriação por Controle Urgente de Risco

Trata-se de um tipo de *Apropriação* em que o controle do risco é realizado com a apresentação de projetos de lei que tenham desde sua origem um regime de urgência ou, ao longo do processo legislativo, alcançam esse regime. A *Apropriação por Controle Urgente de Risco* totalizou 8,4% do total selecionado.

Os resultados apresentados pelas configurações dessa categoria do fenômeno foram mais modestos, com uma consistência de (0,69) e cobertura de 49% dos casos. Perceberam-se a manutenção do padrão de distanciamento das preferências e o respaldo de ministro do partido do Presidente, tal como na categoria de *Controle Imediato de Risco*, bem como a presença da condição de aceleração dos processos legislativos (ACELERA), indicando necessidade de uma ação mais enérgica no controle da matéria durante o processo legislativo. A diferenciação entre as soluções foi dada pelas condições causais periféricas.

Tabela 13 - Configurações das Apropriações por Controle Urgente de Risco

Configuração	Soluções	
	1a	1b
<i>Ganho Informacional</i>		
(Aproximação de) PREFERÊNCIAS	⊗	⊗
ESTÁGIO		⊗
<i>Eleição de Prioridades</i>		
(Sentido de) URGÊNCIA	•	•
ACELERA (tramitação)	●	●
<i>Conexão Partidária</i>		
MINISTRO DO (partido do) PRESIDENTE	●	●
CONVERGÊNCIA (Partidária)	⊗	
<i>Consistency</i>	0,70	0,68
<i>Raw coverage</i>	0,50	0,42
<i>Unique coverage</i>	0,07	0,00
<i>Overhall solution consistency</i>	0,68	
<i>Overhall solution coverage</i>	0,49	
<i>Cut Off</i>	0,72	

Obs: Círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais

(core) e as pequenas, condições periféricas. Espaços em branco indicam que tanto pode haver ausência como presença da condição.

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

O diferencial da solução “1a” é a origem dos textos dos projetos submetidos à *Apropriação* vinda de partidos periféricos ou da oposição. Ela pode ser exemplificada pelo caso nº 195 do banco de dados.

Desde 2000 vinham sendo apresentados projetos que prorrogavam o prazo de validade do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), uma vez que o processo de concessão deste documento se mostrava muito lento e burocrático, prejudicando muitas instituições que necessitavam desse expediente para ficarem isentas de impostos e contribuições sociais. Tais projetos eram numerosos (aproximadamente dezessete), reunidos em torno de dois principais, cada qual com pareceres já apresentados que opinavam pela aprovação. Ocorre que as propostas dos parlamentares não solucionavam o problema, apenas postergavam uma tomada de decisão mais consistente.

Apenas em 2008 o governo tomou a iniciativa de resolver a questão, apresentando projeto com o objetivo de fazer uma norma autônoma e bem mais abrangente sobre o tema da certificação, lançando mão da ideia da descentralização de funções entre os Ministérios da Saúde, Educação e do Desenvolvimento Social. O tema, que havia despertado o interesse de parlamentares de vários partidos, gerou uma tramitação mais problemática que o esperado pelo governo, que teve seu projeto apensado aos que já tramitavam na Câmara a pedido dos parlamentares. Isso provocou o pedido de urgência constitucional na tentativa de diminuir o “ruído” nas comissões temáticas.

Esse processo é interessante, pois ele se desdobrou na adoção de uma medida provisória, dado que o problema ganhou níveis mais elevados de urgência para o governo, exigindo a imediata aplicação da lei⁷⁷.

Por sua vez, a solução “1b” lança luz sobre a possibilidade da *Apropriação por Controle Urgente de Risco* ser utilizada independentemente da “cor” do partido e sem que

⁷⁷ Com o advento neste exercício da Súmula Vinculante nº 08, editada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que declarou a inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212, de 1991, os quais fixavam em dez anos os prazos decadencial e prescricional para o lançamento e a cobrança das contribuições da Seguridade Social, sobreveio um novo cenário, uma vez que o prazo decadencial para constituição de créditos tributários das mencionadas contribuições passou a ser quinquenal. Desse modo, seria necessário que, até o final daquele ano de 2008, fossem analisados e julgados, sob pena de incidência do instituto da decadência dos créditos tributários porventura devidos pelas entidades, pelo menos 1.270 processos de renovação do certificado e 380 recursos interpostos perante o Ministro de Estado da Previdência Social. A solução imediata e polêmica do governo foi a de renovar automaticamente todos os certificados, deixando que as novas regras propostas fizessem efeito nas futuras renovações.

houvesse um volume de trabalho no Congresso (ausência de ESTÁGIO) que respalde a decisão do governo por maior urgência. Nesse caso, mais do que os subprodutos do processo legislativo, foi a natureza da discordância entre governo e parlamentares que deu o tom da atuação do governo.

Nessa linha, o caso nº 149 retrata projetos de parlamentares apresentados em 2005 que endureciam as condições de pena para quem cometesse crime hediondo, exigindo, por exemplo, que a pena fosse integralmente cumprida em regime fechado e que fosse proibida qualquer apelação em liberdade. Sabe-se do papel essencial do Estado na questão da execução penal, por isso, logo em 2006, foi apresentado projeto pelo governo tornando mais rígido o benefício da progressão da pena para condenados por crime hediondo, deixando a critério dos juízes a apelação em liberdade. Embora fundamentada em princípios do direito, a medida do Executivo não representava consenso entre os parlamentares, gerando controvérsias durante da discussão das comissões temáticas. Assim, foi requerida urgência regimental para o projeto ser deliberado diretamente no plenário.

Nota-se que o governo comete alguns equívocos relativos à repercussão de certas matérias no Congresso. No caso em tela, verifica-se que o estágio pouco avançado dos projetos dos parlamentares indicou um ganho informacional insuficiente para sinalizar em direção a uma decisão mais precisa, levando o governo, no meio do processo, a refazer o caminho com a eleição de um nível mais elevado de prioridades.

5.3.3 Apropriação por Controle Preliminar de Risco

Os casos de *Apropriação* classificados nessa categoria são aqueles em que o governo investe o esforço apenas suficiente para garantir o controle para que o *status quo* não se altere ou apenas seja modificado estritamente nos seus termos, dependendo das condições envolvidas no processo político, exógenas e endógenas.

Eles constituem 7,6% do total de casos. A amostra gerou configurações com consistência inferior às demais categorias (0,67), que foram capazes de abarcar 44% dos casos. Foram geradas três soluções, que também representam três grupos distintos de combinações de condições causais essenciais.

Na solução 1, verifica-se a interação entre a presença das condições causais RETARDA e CONVERGÊNCIA, bem como a ausência de ESTÁGIO e MINISTRO DO PRESIDENTE.

Trata-se de uma configuração bem detalhada, revelando que a *Apropriação por Controle de Risco* não é “privilégio” apenas dos ministros do partido do Presidente, tal como ficou demarcado nas outras *Apropriações de Controle de Risco*. Indica um controle exercido por ministro de outro partido (MOP) sobre a própria coalizão, podendo até mesmo ser sobre o próprio partido. No entanto, pela presença de ação de retardar a tramitação de sua proposição, revela duas possibilidades: (i) que a necessidade da urgência inicialmente observada não foi confirmada ou (ii) que o processo recrudescer, por razões internas ou externas ao Congresso, indicando recuo.

Tabela 14 - Configurações das *Apropriações por Controle Preliminar de Risco*

Configuração	Soluções		
	1	2	3
<i>Ganho Informacional</i>			
(Aproximação de) PREFERÊNCIAS		•	⊗
ESTÁGIO	⊗	●	●
<i>Eleição de Prioridade</i>			
(Sentido de) URGÊNCIA	⊗	⊗	⊗
RETARDA (tramitação)	●	⊗	⊗
<i>Conexão Partidária</i>			
MINISTRO DO (partido do) PRESIDENTE	⊗	⊗	•
CONVERGÊNCIA (Partidária)	●	●	●
<i>Consistency</i>	0,84	0,83	0,84
<i>Raw coverage</i>	0,37	0,36	0,38
<i>Unique coverage</i>	0,03	0,03	0,05
<i>Overhall solution consistency</i>		0,67	
<i>Overhall solution coverage</i>		0,44	
<i>Cut Off</i>		0,83	

Obs: Círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas. Espaços em branco indicam que tanto pode haver ausência como presença da condição.

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

O caso nº 48 identifica proposições de origem de parlamentares da base que propunham, desde 1997, a revisão do conceito de segurado especial da Previdência Social, mas não conseguiram entrar na pauta de discussões nas comissões permanentes. Em 1999, o Ministério da Previdência apresentou projeto, em regime de urgência constitucional, também

realizando a citada revisão, mas em termos diferenciados, bem como acrescentando outras modificações que tinham por objetivo igualar os benefícios desses segurados aos demais. O projeto, no entanto, não agradou setores do setor agrícola, implicando sua retirada precoce.

Retratando outra situação de agência de um MOP, a solução 2 indica que pode haver aproximação de preferências em *Apropriações por Controle de Risco*. No caso, tem-se a única solução que demonstra ser possível uma ação de cooperação dentro da coalizão no âmbito da “família” Controle de Risco, aproveitando-se do produto do estágio mais avançado do processo legislativo. Assim, foram os tipos de política e de matéria que determinaram a eleição de baixa prioridade.

Para esta solução, há o exemplo do caso nº 233, que diz respeito a um projeto apresentado em 2008 por parlamentar do PT, para fixar limites máximos para os valores das anuidades, multas, taxas e emolumentos devidos às entidades de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas. O projeto estava tramitando bem na Câmara, tendo inclusive contado com parecer pela aprovação. No entanto, ao final de 2009, o governo apresentou projeto bastante semelhante, com alguns dispositivos que melhor se adequavam aos interesses dos conselhos profissionais. É interessante verificar que o governo manteve a mesma condição de prioridade nesta matéria, cabendo ao Congresso acelerar a decisão sobre essa questão por meio da inserção do texto no âmbito de uma medida provisória editada no Governo da Presidente Dilma Rousseff.

A solução 3 revela uma situação de controle prévio do Presidente e seu Ministro sobre os correligionários do próprio partido, tendo em vista a pouca aproximação de preferências, mas uma evolução do estágio da tramitação dos projetos. Trata-se de uma configuração que caracteriza a *Apropriação por Controle Preliminar de Risco* como uma ação de monitoramento e que, ao mesmo tempo, serve de controle das reações dos congressistas, podendo ser “devidamente acelerada” no momento mais oportuno.

Para essa solução, o caso nº 171 é interessante, pois indica uma situação em que o governo obteve informações em abundância do Congresso acerca das iniciativas de discutir uma política de valorização do salário mínimo, especialmente os trabalhos realizados por uma comissão especial para analisar o tema. Observando as tendências manifestadas pelos parlamentares, especialmente pelo relatório da citada comissão, cujo relator pertencia ao partido do Presidente, o governo posicionou-se preventivamente, adotando em linhas gerais da proposta do Congresso, mas restringindo seus termos. Ao mesmo tempo em que exercia o controle, o governo lançou um balão de ensaio para medir as reações do Legislativo.

5.4 Discussão dos resultados

Os resultados das configurações mais consistentes produzidas confirmam o aspecto da multicausalidade relacionada ao fenômeno da *Apropriação*. Cada categoria do fenômeno obteve pelo menos duas soluções diferentes (ou variações dessas soluções), proporcionando variadas formas de interação entre os mecanismos causais propostos no modelo de análise.

Com relação ao mecanismo do *Ganho Informacional*, o conjunto de interações demonstrou que seu comportamento foi bastante uniforme e mostrou um padrão importante, que se diferenciou entre as duas famílias de *Apropriação*. A variável PREFERÊNCIAS apresentou-se em quase todas as configurações, especialmente as que se referiram às *Apropriações* com maior nível de prioridade. Além disso, e o mais importante, comportou-se de forma bastante padronizada, demonstrando maior aproximação de preferências entre Executivo e Legislativo, nas *Apropriações por Agenda Positiva* e, ao contrário, maior distanciamento nas *Apropriações por Controle de Risco*.

Com menos intensidade, mas no mesmo sentido de PREFERÊNCIAS, o comportamento da variável ESTÁGIO também ressaltou com mais nitidez a relevância dos trabalhos desenvolvidos nos vários processos legislativos e seus respectivos subprodutos para as *Apropriações por Agenda Positiva*. Isso confirma o perfil mais voltado para as ações de impedimento e bloqueio das *Apropriações por Controle de Risco*, menos vinculadas aos subprodutos do processo legislativo. O monopólio sustentado pelo Executivo para matérias dessa natureza fica demonstrado pela forma sistemática e de resposta mais rápida na sua ação legislativa.

O mecanismo da *Eleição de Prioridades*, vale lembrar, foi utilizado em parte para reelaborar a tipologia proposta, de forma que ficou automaticamente estabelecido que a presença de URGÊNCIA seria uma condição causal necessária nas *Apropriações por Agenda Positiva Prioritária* e por *Controle Urgente de Risco*, bem como a ausência de URGÊNCIA condição causal necessária nas de *Agenda Positiva Preparatória* e de *Controle Preliminar de Risco*. Essa diferenciação foi relevante para observar o comportamento das mudanças promovidas no citado mecanismo por ação das variáveis ACELERA e RETARDA, de forma a revelar mais detalhes sobre a natureza de determinados processos de *Apropriação*.

Nesse âmbito, foi possível destacar que ACELERA foi uma variável bastante relevante nos níveis intermediários de *Apropriação* no que tange à *Eleição de Prioridades*

para ambas as famílias, demonstrando a importância da reavaliação dos cenários inicialmente estabelecidos pelo governo, impelindo-o a tomar atitudes que encurtassem o espaço de tempo para as discussões no Congresso.

Nas categorias menos urgentes de *Apropriação*, a variável RETARDA foi pouco percebida nas *Apropriações por Agenda Positiva*, porém, nas de *Controle de Risco*, participou de todas as configurações geradas, possibilitando uma demarcação nítida das situações em que o governo realizou o processo e foi obrigado a recuar, das outras situações em que havia decidido desde o começo por um baixo nível de prioridade para a colocação da matéria, mantendo-se assim até o final.

É importante revisitar a decisão de não incluir o mecanismo da *Eleição de Prioridades* na análise das *Apropriações* realizadas por medidas provisórias, uma vez que ficava muito evidente que tal mecanismo estaria sendo operado de forma inerente, como se fizesse parte da natureza intrínseca dos referidos processos. Daí a não necessidade de se verificarem mudanças no sentido de URGÊNCIA.

Para fins de oferecer uma visão ampla e comparativa da análise configuracional aplicada às duas famílias de *Apropriação*, as Tabelas 15 e 16, a seguir, reúnem todas as tabelas geradas com base nos *outputs* do software fs/QCA 2.5.

Tabela 15 - Síntese das configurações resultantes da *Apropriação por Agenda Positiva*

Configuração	AAPI				AAPU			AAPP					
	1a	1b	2a	2b	1a	1b	2	1a	1b	2	3	4a	4b
<i>Ganho Informacional</i>													
PREFERÊNCIAS	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●		
ESTÁGIO		●		●		●	●			●	●		⊗
<i>Eleição de Prioridade</i>													
(Sentido de) URGÊNCIA	-	-	-	-	●	●	●	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
ACELERA (tramitação)	-	-	-	-	●	●		-	-	-	-	-	-
RETARDA (tramitação)	-	-	-	-					⊗			⊗	●
<i>Conexão Partidária</i>													
MINISTRO DO PRESIDENTE	●		⊗	⊗			⊗	●		●		⊗	⊗
CONVERGÊNCIA (Partidária)	●	●	⊗		⊗		●				⊗	⊗	●
Consistency	0,81	0,82	1,00	1,00	0,87	0,90	0,86	0,88	0,91	0,87	0,91	0,98	0,93
Raw coverage	0,42	0,32	0,18	0,18	0,43	0,39	0,22	0,60	0,54	0,40	0,38	0,21	0,13
Unique coverage	0,12	0,00	0,02	0,00	0,10	0,04	0,01	0,06	0,02	0,03	0,01	0,02	0,02
Overhall solution consistency	0,84				0,84			0,87					
Overhall solution coverage	0,52				0,51			0,78					
Cut off	0,80				0,84			0,87					

Nota: AAPI = *Apropriação por Agenda Positiva Imediata*; AAPU = *Apropriação por Agenda Positiva Urgente*; AAPP = *Apropriação por Agenda Positiva Preparatória*.

Tabela 16 - Síntese das configurações resultantes da *Apropriação por Controle de Risco*

Configuração	ACIR		ACUR		ACPR		
	1a	1b	1a	1b	1	2	3
<i>Ganho Informacional</i>							
PREFERÊNCIAS	⊗	⊗	⊗	⊗		●	⊗
ESTÁGIO		⊗		⊗	⊗	●	●
<i>Eleição de Prioridade</i>							
(Sentido de) URGÊNCIA	-	-	●	●	⊗	⊗	⊗
ACELERA (tramitação)	-	-	●	●	-	-	-
RETARDA (tramitação)	-	-	-	-	●	⊗	⊗
<i>Conexão Partidária</i>							
MINISTRO DO PRESIDENTE	●		●	●	⊗	⊗	●
CONVERGÊNCIA (Partidária)		●	⊗		●	●	●
Consistency	0,90	0,80	0,70	0,68	0,84	0,83	0,84
Raw coverage	0,79	0,18	0,50	0,42	0,37	0,36	0,38
Unique coverage	0,61	0,00	0,07	0,00	0,03	0,03	0,05
Overhall solution consistency	0,88		0,68		0,67		
Overhall solution coverage	0,79		0,49		0,44		
Cut off	0,84		0,72		0,83		

Nota: ACIR = *Apropriação por Controle Imediato de Risco*; ACUR = *Apropriação por Controle Urgente de Risco*; ACPR = *Apropriação por Controle Potencial de Risco*.

Por fim, verificou-se que *Conexão Partidária* foi o mecanismo para o qual menos foi percebido algum tipo de padrão. Das vinte configurações resultantes, apenas nove indicaram respostas que corresponderam à manifestação das duas variáveis (MINISTRO DO PRESIDENTE e CONVERGÊNCIA) em uma mesma configuração.

Com referência à *Apropriação* como forma de manifestação da participação do partido como *policy seeking*, encontraram-se apenas três configurações que indicaram ter havido esse efeito, o que corresponderia a 14,5% do total de casos. Por outro lado, houve maior participação conjunta das duas variáveis nas *Apropriações por Controle de Risco*, fortalecendo a percepção de que tais processos apresentam aspectos mais homogêneos, com menores possibilidades de composição ou variação como resultados das interações entre os mecanismos causais.

A importância das variáveis da *Conexão Partidária* pode ser melhor percebida quando se observava sua presença ou ausência para esclarecer a natureza causal de cada configuração ou solução apresentada, tal como pudemos perceber das análises realizadas na seção anterior. Desse modo, foi possível explicar, em várias situações, os momentos de competição, de colaboração interpartidária e de controle dos processos originados dentro e fora da base de apoio do governo, assim como a explicação sobre o maior ou menor protagonismo das variáveis dos demais mecanismos da *Apropriação*.

Para finalizar a análise configuracional, levantaram-se informações adicionais acerca de cada categoria de *Apropriação* para fins de avaliação quanto a taxa de sucesso e índice de eficiência estabelecidos no levantamento inicial dos dados (cap. 2, seção 2.3) de forma e observar, do ponto de vista da estratégia estabelecida pelo fenômeno aqui estudado, qual seria seu impacto sobre a capacidade governativa do Executivo. Tomando por base os projetos selecionados, excetuados os que foram retirados pelos diferentes governos, chegou-se aos resultados agregados na Tabela 17.

Comparando as diferentes famílias de *Apropriação*, chamou a atenção o fato de que, em ambas, houve elevadas taxa de sucesso nas categorias com nível de prioridade mais elevado. Chamou a atenção do pesquisador o fato de que as categorias “imediatas” (que são operadas por meio das medidas provisórias) da família do Controle de Risco tenham atingido um índice inferior ao das “urgentes”. Quando se observa o índice de eficiência, os resultados se revertem, indicando superioridade das *Apropriações* classificadas nas categorias “imediatas”. Isso confirma o fato de que o processo das medidas provisórias sempre é tido como mais eficiente. Contudo, a rapidez com que o processo ocorre gera custos políticos

decorrentes das incertezas geradas por problemas de coordenação, impondo às vezes riscos adicionais ao Executivo.

Tabela 17 - Taxa de sucesso e índice de eficiência por tipo de *Apropriação* (1995 - 2010)

Tipo de <i>Apropriação</i>	Prioridade de tramitação	Total (exceto retirados pelo Executivo)	Tramitação concluída	Gerou lei	Taxa de sucesso (eficácia) %	Índice de Eficiência %
		(A)	(B)	(C)	(=C/B)	(=C/A)
Agenda Positiva Imediata	1ª	29	29	26	90%	90%
Agenda Positiva Prioritária	2ª	49	42	36	86%	73%
Agenda Positiva Preparatória	3ª	62	29	20	69%	32%
Controle Imediato de Risco	1ª	36	36	33	92%	92%
Controle Urgente de Risco	2ª	19	17	17	100%	89%
Controle Preliminar de Risco	3ª	15	7	1	14%	7%
Total geral		210	160	133	83%	63%

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Como era esperado, as categorias de menor urgência revelaram baixas taxas de sucesso e pequenos índices de eficiência, confirmando suas características próprias de *Apropriação* mais atinentes a amadurecimento da agenda apresentada, conformação de expectativas entre os partidos ou, no caso das *Apropriações por Controle*, precaução com relação a riscos futuros.

É interessante ainda notar uma inversão de resultados entre as famílias de *Apropriação* quanto ao nível de prioridade. As *Apropriações de Controle de Risco* apresentaram-se mais eficazes e eficientes que as de *Agenda Positiva* quanto às categorias indicadas como de 1ª e 2ª ordem de prioridade na Tabela 17. No entanto, quando se verificam as categorias indicadas na 3ª ordem, nota-se uma diferença bastante acentuada a favor das *Apropriações por Agenda Positiva*.

Isso significa que os processos de *Controle de Risco* com menor prioridade são ações que implicam mais a noção de “seguro”, no sentido de apenas ser devidamente encaminhadas caso ocorra um “sinistro”, ou seja, se o processo for dinamizado e de forma contrária aos interesses do governo. Nesses casos, o importante não é necessariamente aprovar as propostas, mas assegurar que certas matérias não prosperem. Quanto aos processos de *Agenda Positiva*, o que prevalece é a noção de “investimento de longo prazo”, em que o

governo coloca alguns recursos e aguarda o movimento do cenário político para o melhor momento de viabilizar o devido encaminhamento e a aprovação das propostas, momento em que “colhe seus dividendos”.

As baixas taxas de sucesso e os pequenos índices de eficiência demonstrados por essas categorias de *Apropriação* representam um forte indício de que o fenômeno, quando apresenta menor prioridade, também é aplicável ao uso de “agendas disfarçadas”, indicando objetivos que vão além da mera aprovação do projeto de lei. A real mobilização do governo está direcionada para aquelas classificadas nas prioridades de 1ª e 2ª ordem.

Dessa forma, enquanto a média dos parâmetros que medem a governabilidade referente às ações de *Apropriação* não parece animadora quanto comparada aos números elevados amplamente divulgados sobre o sucesso nas ações legislativas do Poder Executivo de forma geral, por outro lado a percepção dos tipos de *Apropriação* e suas respectivas aplicações tornam mais claros os reais efeitos do fenômeno. Se forem suprimidos os casos de *Apropriação* de menor prioridade, a taxa de sucesso e o índice de eficiência elevam-se para 90% e 84%, respectivamente. É muito importante perceber a relevância desses percentuais.

Seguindo exatamente os procedimentos realizados, a pesquisa poderia ser encerrada nesta etapa. No entanto, além do esquema analítico traçado pelo modelo, o processo de constante comparação e análise dos dados também gerou outros subprodutos importantes para esta pesquisa.

São aspectos que fogem à análise configuracional, mas que também reforçam a percepção acerca do amplo conjunto de possibilidades que o Executivo faz uso para aprovar sua agenda legislativa por meio da *Apropriação*. Eles serão tema do próximo capítulo.

6

APROPRIAÇÃO ALÉM DA CONFIGURAÇÃO

A inserção, pura e simples, do trabalhador doméstico no sistema geral do seguro-desemprego pode trazer dúvidas e perplexidades no tocante às normas que seriam, ou não, compatíveis com as especificidades do emprego doméstico, que, inclusive, tem tratamento diferenciado na Constituição Federal (...) e na legislação infraconstitucional.

Trecho da Mensagem de veto nº 1895, de 13/11/1999, da Presidência da República, ao projeto aprovado pelo Congresso. Um mês depois, o governo editou a Medida Provisória nº 1986-1, contendo exatamente o mesmo tipo de política do projeto vetado

O minucioso e trabalhoso esforço da construção do banco de dados, que possibilitou realizar a análise configuracional apresentada no capítulo anterior, também foi recompensado por outros achados interessantes, que revelam a capacidade e a criatividade do Poder Executivo em colocar seus interesses e agendas de forma estratégica, levando em consideração as informações, os comportamentos e as preferências manifestadas por todos os partidos no Congresso Nacional.

Neste capítulo, tem-se a oportunidade de comentar uma variação no uso do veto pelo governo, indicando não o final do processo, mas o reinício do jogo legislativo. Também será comentada a estratégia que aqui será denominada *Apropriações Sequenciais*, pelas quais o governo se utiliza de mais de uma proposição legislativa para aprovar uma matéria do seu interesse. Na terceira seção, serão apresentados breves comentários sobre as situações em que as propostas legislativas foram simultaneamente apresentadas pelo Executivo e pelo Legislativo, casos esses que foram coletados segundo a metodologia aplicada, mas que não se enquadrariam necessariamente como situações de *Apropriação*. E, ao final foi incluída seção que trata da evolução legislativa nas situações em que nosso arcabouço legal exige

periodicamente a apresentação de propostas. São os casos em que o governo considera ter o monopólio da agenda, mas que, devido à insistência dos parlamentares e à necessidade de discussões no Congresso, os interesses e preferências do governo gradualmente vão cedendo na direção previamente demonstrada pelo Legislativo ao longo dos anos.

Este capítulo, então, dedica-se a explorar a *Apropriação* além da configuração.

6.1 Retomada do jogo: a *Apropriação* por veto

Apesar das recentes disputas entre Executivo e Legislativo acerca do instituto do veto, este instrumento tem recebido pouco atenção por parte da Ciência Política brasileira. No Brasil, o veto é uma prerrogativa no Presidente da República que, dadas as condicionantes do sistema político, ganha aspectos quase “imperiais”, visto que raramente são apreciados pelo Congresso Nacional na forma prevista pela Constituição⁷⁸.

Dados esses aspectos, no âmbito da pesquisa sobre a *Apropriação* não se havia cogitado de tratar de algum caso que envolvesse o desse instrumento. No entanto, encontrou-se um número relevante de ações de *Apropriação* que nasceram a partir de vetos do Presidente da República, tal como foi apurado no capítulo 3 desta tese, colocando luz sobre as noções até aqui estabelecidas para o seu uso no Brasil.

Embora a percepção sobre o veto não tenha mudado radicalmente, uma vez que a maioria dos casos se enquadra na característica de um poder quase unilateral, o estudo da *Apropriação* possibilitou acrescentar um matiz diferente a esse instituto, estabelecendo situações que, de certa forma, indicam negociação com o Congresso. Enquanto em outras situações de veto observamos, na prática política brasileira, a finalização de um processo, o uso desse instrumento como fator preparatório para a *Apropriação* funciona como espécie de barganha, tendo em vista que propicia o reinício da discussão de uma agenda, de uma matéria; do reinício do jogo legislativo em outros termos. Os termos do Executivo.

São situações em que o governo, por motivos diversos, não consegue impedir a aprovação de um projeto de lei pelo Congresso, mas que a proposta se revelava interessante como agenda, porém em conformidade aos interesses da Presidência da República. Isso pode

⁷⁸ Aqui é preciso ponderar que os acontecimentos recentes em torno da disposição do Congresso, por força de determinação do Supremo Tribunal Federal, em discutir mais de três mil vetos em uma única votação precisam ser analisados de forma particular. Talvez se abra uma interessante agenda de pesquisa sobre uma possível mudança na postura do Congresso em relação à sua prerrogativa de manter ou caçar os vetos presidenciais.

variar tanto no que concerne ao próprio texto do projeto, como da autoria, da iniciativa de quem apresenta a matéria, indicando que o veto não é sempre apresentado devido à discordância do texto. Ele também é usado tendo em vista o *timing* da aprovação da proposta originada no Congresso e a necessidade manifestada de a agenda ser apresentada pelo Executivo e orientada pela Presidência da República.

Desse modo, a Presidência veta o projeto aprovado pelo Congresso e, logo depois, apresenta seu projeto sobre aquela questão, reiniciando as discussões em novas bases. É nesse momento em que se formaliza a *Apropriação* da agenda.

Vimos que os trabalhos de Cameron (2000) e de Tsebelis e Alemán (2005) apresentaram contribuições interessantes que podem ser adaptadas ao caso brasileiro, mais especificamente no que tange à *Apropriação*.

Com relação ao chamado “poder de agenda condicional” de Tsebelis e Alemán (2005) verifica-se que ele se encaixa bem com a dinâmica descrita acima. O veto como origem da *Apropriação* é a configuração do poder de agenda condicional operando-se estrategicamente duas prerrogativas definidas constitucionalmente. Com a *Apropriação*, tal poder é exercido em dois tempos, ao contrário dos países estudados pelos autores, em que o veto se converte em oportunidade imediata de modificação da matéria, caso o Executivo entenda viável.

Além disso, essa prática, conhecida como *veto amendment*, é muito mais comum e frequente nos países que a adotam. Assim, a semelhança com o caso brasileiro circunscreve-se unicamente aos casos de *Apropriação*.

Nesse particular, em que o fenômeno aqui estudado é parcimoniosamente aplicado, observa-se uma aproximação com a contribuição de Cameron (2000), na medida em que, ao reiniciar o jogo legislativo, o Executivo brasileiro inevitavelmente reabre negociações e barganhas sobre a nova proposta em discussão. O detalhe interessante é o de que o Executivo norte-americano envida grandes esforços para influenciar o Congresso, tentando evitar o veto e modificar em termos mais aceitáveis a proposta em discussão. No Brasil, o veto já é resultado da derrota do Executivo no Congresso e, no caso da ocorrência de *Apropriação*, torna-se o início de um novo processo de barganha. Em síntese: nos Estados Unidos ocorre “negociação pré-veto”; no Brasil, com a *Apropriação*, ocorre “negociação pós-veto”.

O Quadro 19 sintetiza as diferentes manifestações dos autores citados com o pesquisador desta tese.

Quadro 19 - Visões sobre o instituto do veto

	Veto Bargaining (Cameron, 2000)	Poder de Agenda Condicional (Tsebelis e Alemán, 2005)	Veto com <i>Apropriação</i> no Brasil
Instrumentos formais	Veto	<i>Veto amendment</i> (fusão de veto e nova proposição prevista constitucionalmente)	Veto + Apresentação de proposição (“fusão circunstancial”)
Negociação	Negociação prévia ao veto (o reinício do jogo legislativo ocorre por iniciativa do Congresso)	Negociação contínua (só termina quando o Legislativo vota as emendas apresentadas pelo Executivo)	Negociação após o veto (reinício do jogo legislativo por iniciativa do Executivo)

Fonte: elaboração própria, com base em Cameron (2000) e Tsebelis e Alemán (2005).

As características e ações que envolvem cada veto em busca da *Apropriação* também são diversas. Podem variar tanto de uma situação em que o governo deseja ser o autor de certa matéria, estabelecendo sua condição de condutor da “boa política”, da “agenda positiva”, como da necessidade de ser apresentado algo no lugar do que foi vetado para apaziguar os ânimos contrariados no Congresso (atitude do tipo “morde, mas assopra”)⁷⁹. O governo reinicia o jogo do processo legislativo sobre matérias vetadas, estabelecendo novos termos para as propostas, em geral levando também em consideração as informações adquiridas ao longo do processo legislativo dos projetos que foram vetados⁸⁰.

No banco de dados, verificam-se dezesseis casos que se enquadram no uso do veto para estabelecer a *Apropriação*⁸¹. Excluindo apenas dois casos durante a Presidência de Fernando Henrique Cardos, todos os demais estiveram classificados nas categorias com maior nível de prioridade da *Apropriação*, tanto de “Agenda Positiva”, quanto de “Controle de Risco”.

⁷⁹ Não se ignora o fato de o governo agir com boa-fé para apresentar uma proposição que realmente apresente um texto de melhor qualidade do que o aprovado pelo Congresso. Mas o que fica evidente é que isso, em princípio, poderia ter sido feito ao longo do processo legislativo, evitando reinício do processo a partir do veto.

⁸⁰ Rever item 4.2.1, em que se delinea a variável Estágio, estabelecendo um *score* máximo para as situações decorrentes do veto, implicando um maior conjunto de informações disponíveis para a tomada de decisões.

⁸¹ São os casos de nº 3, 16, 21, 51, 75, 79, 99, 104, 136, 146, 154, 163, 180, 205, 247, 249.

Logo na introdução desta tese, foi descrito um dos casos mais curiosos de *Apropriação* com a utilização do veto, em que o governo bloqueou a iniciativa aprovado pelo Congresso e estabelecer como sua, por meio de nova proposição, a proposta de facultar aos empregados domésticos o acesso ao seguro-desemprego (ver caso nº 99 do banco de dados). Trata-se de um evento curioso que demonstrou de forma inequívoca o desejo do Executivo de ser o autor de fato daquela agenda, aproveitando, como se verificou, para introduzir mais dispositivos que justificassem a *Apropriação*, no caso, a faculdade ao acesso do FGTS àqueles profissionais.

Selecionaram-se outros três casos para indicar as formas variadas de utilização do veto para a realização da *Apropriação*.

O caso nº 104 indica a aprovação do Congresso de projeto de lei (PL 4853/2001) que beneficiasse as entidades de caráter filantrópico, sem fins lucrativos, que realizam atendimento educativo a pessoas portadoras de deficiência, de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e seu posterior veto pelo Presidente da República. Dias depois, o governo apresentou a MP 139/2003, que apresentava um texto mais elaborado, mas com os mesmos objetivos e público alvo do projeto original. É curioso observar que os argumentos colocados na mensagem de veto ao PL 4853/2003 foram completamente ignorados na exposição de motivos da medida provisória, indicando claramente a disposição do governo em apresentar tal política nos seus termos.

Um exemplo de *Apropriação por Controle de Risco* iniciadas por veto é o caso nº 146. Ele é interessante pois demonstra uma ação bem coordenada dentro do Congresso, especialmente entre parlamentares de estados do Nordeste, por meio da aprovação do PL 4515/2004, que autorizava a renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito na área de atuação da na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). Apesar do amplo apoio partidário ao PL, seu texto foi vetado completamente. Na visão do governo, decisões de desoneração fiscal fazem parte das matérias consideradas seu “monopólio legislativo”, justamente porque interferem diretamente sobre o planejamento fiscal. Dessa forma, o governo interveio no processo, vetando o projeto e apresentando a MP 285/2006, propondo uma sistemática de refinanciamento adequada aos seus objetivos. Novamente, é importante observar que os encaminhamentos realizados pelo novo texto tomaram por base todos os debates e os posicionamentos manifestados pelo Congresso na oportunidade da aprovação do PL 4515/2004.

O caso nº 163 é bastante ilustrativo de uma agenda inicialmente trabalhada pelo Congresso e interposta estrategicamente nas discussões e debates de proposta do governo, no caso a MP 284/2006. À época ainda era frequente a introdução de assuntos diferenciados dos objetivos da medida provisória pelos parlamentares, por meio das emendas, e foi justamente o que ocorreu no caso. A MP 284 tinha por objetivo incentivar a formalização das relações de trabalho dos empregados domésticos, permitindo, entre outras medidas, a dedução no valor do imposto apurado na Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) da contribuição paga à Previdência Social pelo empregador doméstico com empregado doméstico a seu serviço. Ocorre que o Legislativo já discutia projetos de obrigatoriedade de inclusão dos empregados domésticos no regime do FGTS, e, durante a tramitação na Câmara dos Deputados foi aprovada emenda à MP justamente nesse sentido.

Alegou-se que esse e outros dispositivos foram “incluídos na medida no calor de um ano de eleições”⁸². No entanto, um dia após o veto, o governo apresentou o PL 7363/2006, praticamente nos mesmos termos. É interessante observar que os motivos que constam no veto são meramente interpretativos, apenas justificando a interposição da política por meio de uma redação diferenciada, mas, no mérito, configurando a mesma proposta. A tramitação do PL 7363/2006, no entanto, indica *Apropriação por Agenda Positiva Preparatória*, o que revela um investimento sem maiores expectativas pelo governo, provavelmente para acomodar expectativas com sua base aliada, especialmente pelo fato de que a emenda aprovada foi de autoria de parlamentar do partido do Presidente. A proposição ainda segue tramitando.

6.2 Apropriações Sequenciais

Ao longo do processo de levantamento dos casos, o pesquisador se deparou com várias situações em que o governo apresentava um projeto de lei e, ao longo do processo, ao invés de utilizar os instrumentos tradicionais de aceleração das discussões (urgências constitucionais ou regimentais), optava por apresentar uma nova proposição (geralmente uma medida provisória) em termos bastante semelhantes aos da primeira e, comumente, incorporando mudanças que estavam sendo tratadas ao longo do processo legislativo. Esse

⁸² Ver em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/governo-veta-parcialmente-mp-284/>. Acesso em: 10 fev. 2013.

fenômeno adicional também foi detectado por Araújo e Silva (2012, p. 61), que essas ações como “estratégias híbridas para a aprovação de políticas do governo”⁸³.

Essa estratégia incorpora dois aspectos relevantes. O primeiro é o fato de haver mudança de prioridades manifestadas pelo reinício do jogo legislativo⁸⁴, a partir de uma nova proposição, normalmente com outro rito de discussões, tal como ocorre com as MPs. O segundo aspecto, mais no âmbito do fenômeno aqui estudado, é o fato de termos mais de um estágio de *Apropriação*; o primeiro, no momento da apresentação da primeira proposição legislativa, e um segundo estágio, no qual, a partir da apresentação da nova proposição, o governo incorporava as alterações que julgasse mais convenientes. Por esses aspectos, indica-se que tais casos sejam reconhecidos como *Apropriações Sequenciais*.

O caso detectado mais interessante do ponto de vista da complexidade também foi destacado por Araújo e Silva (2012). Trata-se da aprovação do Programa Universidade para Todos (Prouni), objeto da Lei nº 11.096/2005, que, além de ser uma estratégia híbrida, tal como foi classificada pelos autores, também retrata uma *Apropriação Sequencial*.⁸⁵

No primeiro ano do governo Lula, foi apresentado o PL 2853/2003, que criava o Programa de Apoio ao Estudante do Ensino Superior (PAE), com o objetivo de conceder auxílio financeiro a fundo perdido aos estudantes universitários tendo como contrapartida a prestação de serviços voluntários. No entanto, já tramitavam no Congresso várias proposições que versavam direta ou indiretamente sobre espécie de concessão de auxílio financeiro para os estudos de nível superior. Parlamentares de vários partidos foram autores desses projetos, da situação e da oposição. A análise comparativa do texto do PL 2853/2003 com os demais que tramitavam indica que o texto do PL pinçou vários dispositivos das proposições legislativas anteriormente em curso, atualizando o texto à configuração mais adequada às suas preferências. O projeto foi apresentado pelo Executivo sem requerimento de urgência constitucional.

Ao final daquele ano de 2003, a discussão desse PL sofreu um forte revés, não por parte do Congresso, mas devido a mudanças na gestão do Ministério da Educação. A alteração do titular da pasta indicou uma guinada importante na condução dos objetivos almejados pela política pública em tela. Decidiu-se unir forças a outros ministérios,

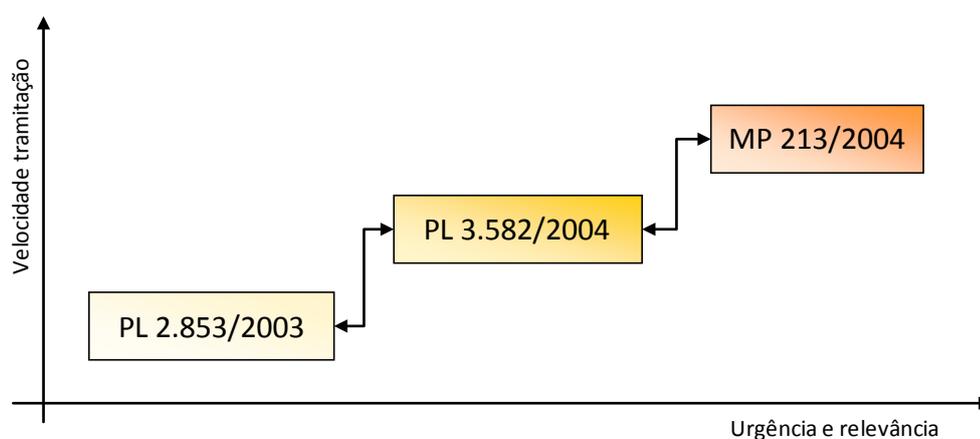
⁸³ Araújo e Silva (2012) também observam que, na substituição das proposições, pode existir um contexto de superação dos problemas criados pelo próprio Executivo, que sobrecarrega a pauta do Congresso com medidas provisórias, impedindo, assim, a votação de seus próprios projetos de lei.

⁸⁴ Tal como ocorre com o caso da *Apropriação* por veto.

⁸⁵ O caso da *Apropriação Sequencial* do Prouni reúne os casos nº 106, 113 e 130 do banco de dados.

especialmente ao da Fazenda, de modo a incorporar a ideia de concessão de bolsas tendo como contrapartida a isenção fiscal às instituições universitárias que oferecessem vagas nessas condições. Desse modo, o Executivo apresentou novo projeto de lei, o PL 3582/2004, pelo qual se delineou o formato do Prouni. Deve-se destacar que o novo projeto apresentava maior consonância com as propostas dos parlamentares. Não obstante, com a nova intervenção do governo, o tema ganhou um grande impulso e despertou ainda mais interesse do Congresso, refletindo-se na apresentação de 292 emendas ao projeto.

Ao contrário da tentativa anterior, o governo utilizou todos os instrumentos para acelerar as discussões (urgência constitucional e criação de comissão especial). Observando que o debate poderia comprometer a urgência de implantar a política pública, o Executivo decidiu apresentar medida provisória (MP 213/2004), após apenas quatro meses de tramitação do PL 3582/2004. Algumas preocupações dos parlamentares expressas nas emendas ao projeto de lei foram incorporadas ao texto da medida provisória, o que evidencia o ganho informacional.



Fonte: Araújo e Silva (2012).

Figura 33 - Apropriação Sequencial: o caso da Lei do Prouni

Como mostra a Figura 33, a política de financiamento de estudantes de nível superior ganhou maior *status* na agenda governamental, o que se refletiu na sucessiva mudança de tipos de proposições utilizadas para finalmente aprovar. Como foi comentado, a cada nova proposição, um novo jogo legislativo era iniciado, porém em novas bases, levando-se em consideração as discussões e o comportamento dos partidos no Congresso. A cada nova proposição o Executivo aproveitava do ganho informacional gerado pelas emendas e pelo

grau de receptividade do texto, criando cada vez mais condições de elevar a velocidade do processo legislativo, indicando a urgência⁸⁶ em aprovar a política.

Verifica-se, assim, que o poder de agenda detido pelo Executivo não apenas é relevante para aprovar matérias, mas também para contornar problemas na aprovação de políticas cujo interesse do Congresso Nacional impõe desafios adicionais de coordenação e articulação. Tem-se, no caso citado, a aprovação de apenas uma lei e a utilização de três proposições legislativas em processos distintos.

Os casos mais comuns de *Apropriação Sequencial* indicam a utilização de uma medida provisória posteriormente à apresentação do projeto de lei. No entanto, também foi registrado o contrário, tendo em vista a imposição de uma derrota ao Governo, como foi o já citado caso da MP 293/2006, que dispunha sobre o reconhecimento das centrais sindicais. Com a derrota, restava ao governo a possibilidade de apresentar projeto de lei. O Executivo procedeu dessa forma, aproveitando-se para incorporar ao texto do novo PL algumas emendas apresentadas à MP 293/2006.

As *Apropriações Sequenciais* também podem ser acompanhadas por iniciativas de veto, tal como foi descrito na seção anterior. São situações em que o governo já havia realizado a *Apropriação*, ou seja, já tinha apresentado formalmente seu interesse em determinada agenda, mas que acabou surpreendido pelo fato de as propostas que já tramitavam terem sido aprovadas antes ou em detrimento das do Executivo, provocando, assim, a iniciativa do veto e a apresentação de uma nova proposição pelo governo. Nesses casos, o fator que cataliza a apresentação de uma nova proposição é o veto. Detectamos três situações que se enquadram nessa linha de *Apropriação*: (i) a criação do cadastro positivo⁸⁷; (ii) a revisão de benefícios da previdência, em 2006⁸⁸; e (iii) a questão dos *royalties* do Pré-Sal⁸⁹.

Algumas propostas sobre a criação de um cadastro positivo para fins de concessão de crédito mais favorável ao consumidor já tramitavam no Congresso desde 2003, tanto na Câmara como no Senado. Somente no segundo semestre de 2005 o governo apresentou seu projeto de lei ao Congresso (PL 5870), incorporando várias ideias e dispositivos dos projetos

⁸⁶ Não estamos nos referindo aos argumentos jurídicos de urgência tratada no texto constitucional. Esta é bem mais rígida e é constantemente ignorada pelo Executivo. Nosso argumento é o da urgência da implementação da política de acordo com os planos do governo. O caso em estudo já indica que a urgência foi construída ao longo dos meses.

⁸⁷ Reúne os casos nº 134, 135, 249 e 250, no Apêndice D.

⁸⁸ Reúne os casos nº 153, 154 e 164, no Apêndice D.

⁸⁹ Reúne os casos nº 228, 229 e 247, no Apêndice D.

que já tramitavam. A tramitação desse projeto não foi tão simples e tranquila como se imaginava, provocando pedidos de urgência por parte das lideranças. Nesse ínterim, as discussões avançaram mais rapidamente com relação ao projeto do Senado (cujo texto era bem mais simples) que, surpreendendo novamente o governo, foi aprovada pelas duas Casas do Congresso e remetida à sanção. Tal fato provocou a decisão do governo pelo veto total da proposta e, subseqüentemente, a edição da MP 518/2010, que levou em consideração as discussões no Congresso, modificando e tornando o texto originalmente apresentado pelo PL 5870/2005 mais enxuto. O texto foi convertido na Lei nº 12.414/2011.

O ano de 2006 revelou-se ser bastante difícil para o Executivo em vários aspectos. Esse cenário refletiu-se nas propostas de reajuste dos benefícios da previdência (BP). A MP 288/2006, que dizia respeito ao aumento do salário mínimo (SM), foi aprovada pelo Congresso com uma emenda que igualava os reajustes do SM e dos BP, algo rigorosamente rechaçado pelo governo desde os tempos da Presidência de FHC. Obviamente, optou-se pelo veto parcial ao texto e, dadas as demandas e resistências manifestadas pelo Congresso, pela apresentação da MP 291/2006, pela qual o governo se viu forçado a retomar a prática de se estabelecer o reajuste por lei, embora fixando um percentual *ad hoc* por meio de decreto, e não uma regra permanente. Novamente, o cálculo político do governo demonstrou-se equivocado, pois o Congresso não demonstrava disposição em aceitar essas condições, rejeitando a MP 291. Cedendo às pressões, o Executivo então apresentou uma nova medida provisória (MP 316/2006), estabelecendo o reajuste pelo INPC, alinhando-se a várias propostas que já tramitavam nas duas casas legislativas.

Até hoje, tem-se consequências políticas da questão dos regimes de partilha de produção nas áreas do Pré-Sal, matéria de difícil administração por parte do governo, pois se tem em pauta assunto que envolve fortemente o aspecto do federalismo, dificultando sobremaneira a possibilidade de consenso no âmbito partidário. Desde as primeiras notícias da descoberta do petróleo na camada do Pré-Sal, em 2006, vários projetos de lei de parlamentares começaram a ser apresentados, justamente mirando na repartição das riquezas que poderiam ser auferidas da exploração daquela *commodity*. O governo retardou ao máximo a apresentação de sua proposta, que ocorreu sob a forma do PL 5938/2009. Foi possível observar vários pontos convergentes com várias das apresentadas no Congresso. No entanto, a diversidade de interesses nessa matéria foi marcante. O projeto do governo acabou sendo apensado ao PL 2420/2007, para o qual foram convertidas todas as emendas e discussões. O relatório da comissão especial constituída para análise dessa matéria, elaborado pelo

Deputado Henrique Alves, refletia um trabalho de ampla articulação política, incluindo o governo. Contudo, debates posteriores fizeram com que esse processo fosse fundido ao referente ao fundo social⁹⁰, repercutindo negativamente sobre os estados produtores de petróleo e contrariando acordos anteriormente firmados com o Executivo. Em razão disso, o Presidente vetou dispositivos da Lei nº 12.351/2010 e reabriu o debate sobre os royalties do Pré-Sal, por meio da apresentação de outro projeto de sua autoria (PL 8051/2010), com texto bastante similar ao constante no relatório construído pelo Deputado Henrique Alves no processo anterior. Como se sabe, a questão desdobrou-se de uma forma não desejada pelo governo⁹¹.

Por fim, um último aspecto relevante observado pelo pesquisador foi a possibilidade de existir *Apropriação* entre diferentes governos, ou seja, entre administrações comandadas por diferentes grupos políticos. Apesar de as proposições “pertencerem” ao Executivo, cada Presidente que toma posse deseja deixar sua marca, seu legado. Embora herde proposições de outra gestão, obviamente não é obrigado a dar continuidade, a não ser que observe uma boa oportunidade, uma boa política de determinado projeto.

São justamente esses casos de que estamos tratando nesse ponto, em que proposições legislativas que foram apresentadas por um Presidente, que não foram concluídas e cujo tema foi retomado por outro chefe do Poder Executivo, na forma de uma nova proposição. As etapas são simples de serem observadas: (i) o processo permanece em tramitação quando encerra-se o mandato do autor do projeto; e (ii) o novo governo avalia aquele tema e, verificando viabilidade e importância daquela política, solicita a retirada da proposição e, tempos depois, apresenta uma nova no lugar daquela, geralmente com textos semelhantes e incorporando inovações.

Observaram-se três situações que se enquadram neste tipo de uso da *Apropriação*. O exemplo mais interessante para ilustrar o fenômeno é o que engloba os casos nº 91 e 128 do banco de dados (Apêndice D).

As primeiras propostas formais a respeito de uma lei regulando a possibilidade de a União conceder à iniciativa privada a exploração das florestas nacionais surgiram no Congresso, e apresentavam dificuldades na sua aprovação, especialmente pela forma abordada para realização dos objetivos propostos. Apenas ao final do governo FHC, âmbito

⁹⁰ Ver processo referente ao PL nº 5940/2009 na Câmara dos Deputados e ao PLC nº 7/2010 no Senado Federal.

⁹¹ Projeto do Senado foi rapidamente aprovado nas duas Casas Legislativas e provocou o veto total da Presidente Dilma Rousseff com a imediata apresentação de uma medida provisória tentando disciplinar os termos da questão aos olhos do governo. O debate e a *Apropriação* ainda continuam.

do Programa Nacional de Florestas (PNF) do Ministério do Meio Ambiente, foi enviado projeto de lei ao Congresso Nacional prevendo as possibilidades de concessão das florestas (PL 7492/2002). Na Câmara dos Deputados, diferentes comissões solicitaram ser ouvidas sobre essa proposição legislativa e foram geradas críticas no sentido de que ela geraria a privatização das terras públicas e, até mesmo, a internacionalização da Amazônia (Araújo, 2008, p. 3). A proposição não chegou a ser objeto de nenhuma votação formal. O impasse permaneceu até o início do governo Lula, que retirou a proposição em julho de 2003.

No entanto, o que parecia ser uma discordância com o texto anterior, na verdade demonstrou ser um aprofundamento da questão. Em 2005, o novo governo apresentou projeto de lei (PL 4776/2005), cujo conteúdo era mais amplo que o do projeto de FHC, mas que manteve as mesmas linhas de ação, apesar de o governo tentar passar a imagem de que o objetivo principal da nova proposta não estaria nas concessões florestais para a iniciativa privada. No entanto, uma leitura atenta sobre do texto do projeto mostra que a disciplina das concessões florestais era a grande preocupação (ARAÚJO, 2008, p. 4). Enfim, os textos partilhavam muitas semelhanças, apenas diferindo do escopo maior do projeto do governo Lula.

De todos os relatos dos casos, verificamos que a *Apropriação Sequencial* não se mostrou extritamente vinculada a qualquer uma das categorias de *Apropriação* propostas nesta tese, até porque, como há transição entre diferentes tipos de proposição e, principalmente, níveis de prioridade, também há presença de mais de uma categoria. Na verdade, não se deve interpretar a *Apropriação Sequencial* como “presença” ou “não presença” das categorias, mas, sim, como a forma de transição entre elas.

Se o Executivo detém vários recursos de poder, e é fato que ele os utiliza, também é fato que esses recursos, por si só, não fazem prevalecer de forma incólume as preferências do governo.

Observa-se que, mesmo dispondo de instrumentos que lhe conferem predominância no ponto de vista dos resultados, diferentes estratégias são adotadas em face das prioridades e do contexto político no momento da discussão da matéria, o que demonstra não bastar o Executivo ter as regras a seu favor para obter resultados. Faz-se necessário usá-las estrategicamente.

6.3 Os casos de estágio simultâneo

Na avaliação das variáveis, como já foi descrito na subseção 3.5.1, deparou-se com situações que se caracterizavam por proposições do governo e dos parlamentares que, na sua grande maioria, eram muito semelhantes entre si, indicando preliminarmente situações de *Apropriação*. No entanto, pelo espaço de tempo verificado entre a apresentação de cada uma delas no Congresso (geralmente pouco mais de um mês), dificilmente se enquadrariam efetivamente como processos de *Apropriação*, uma vez que haveria poucas chances de ter ocorrido aproveitamento de debates, observação do comportamento dos atores e dos partidos políticos e tão pouco observação *ex-post* da utilidade (ou risco) da proposta. Por isso, esses casos foram classificados como de estágio SIMULTÂNEO, ou seja, de apresentação no mesmo momento político.

São situações *sui generis*, que merecem um estudo à parte, provavelmente fora do âmbito da *Apropriação*. Em boa parte dos casos, a aproximação de preferências é muito elevada, o que permite levantar a hipótese de que ambos os atores (governo e parlamentares) tiveram acesso à mesma fonte de informações e observaram a relevância daquela matéria, suscitando, possivelmente, uma atuação de grupos de interesse em vias paralelas, no Executivo e no Legislativo, com repercussões imediatas.

No que tange às conexões partidárias, observamos todos os tipos de situação, desde uma ligação direta do parlamentar com o partido do Presidente até a ocorrência de proposições de partidos da oposição que foram simultaneamente aproveitadas. Significa dizer que existe um elo entre os partidos nos diferentes poderes, mas não foram fundamentais para a ocorrência de proposições similares.

Quase todos os casos teriam sido classificados como de *Apropriação de Agenda Positiva*, tendo em vista os fortes indícios de vinculação a grupos de interesse. Nesses casos, existem chances de o fenômeno ter ocorrido, mas tal comprovação exigiria outro tipo de estratégia de pesquisa, capaz de se dedicar de maneira mais aprofundada a cada caso, e que se ocupasse e conseguisse avaliar a esfera do poder fora dos trabalhos do processo legislativo. Algo como uma situação em que um parlamentar ou partido foram sensibilizados por um grupo sobre certo tipo de alteração legal e que, posteriormente, os mesmo grupo conseguisse chegar às esferas adequadas do poder Executivo e alertasse para o fato de que já havia conseguido apoio dentro do Congresso Nacional.

Como se verifica, tal constatação deveria observar uma estratégia de pesquisa à parte, algo que infelizmente não pudemos efetuar nesta tese. Isso justifica a decisão de excluir esses casos das análises de configuração e de classificação dentro da tipologia proposta.

6.4 Apropriações recorrentes e mudança institucional

Ao longo da pesquisa, verificou-se que boa parte dos casos de controle de risco estiveram ligados aos temas dos reajustes do salário mínimo e do reajuste dos benefícios previdenciários. Tratam-se de áreas de política para os quais o governo (e os parlamentares) dedica-se especialmente, pois envolvem imensa parcela da população e são muito sensíveis à percepção de toda a sociedade.

Defende-se nesta tese que as leis que dizem respeito a esses reajustes fazem parte do conjunto de setores da política que o governo considera seu monopólio político, e, portanto, procura impor suas preferências. Não obstante, o levantamento dos casos e o acompanhamento detalhado de cada um deles permitiu perceber que, embora tenha ocorrido forte resistência do governo por qualquer alteração no *status quo* sobre sua condução nessas políticas, com o passar do tempo, de forma lenta e gradual, ocorreu relativa aproximação de preferências entre Executivo e as demandas registradas no Legislativo por meio dos projetos de lei e das discussões decorrentes deles. A aproximação de preferências dá-se ao longo de vários anos e, como trabalha o governo, de maneira bastante controlada.

Dessa forma, ainda que sempre prevaleça a decisão do Executivo, existe espaço para uma mudança institucional-legal realizada de forma paulatina. E isso ocorre tanto pelo fato das leis terem alcance limitado no tempo (anual, trienal etc.), exigindo novas rodadas de negociação, quanto pela constante apresentação de projetos dos parlamentares que apontam para a mesma agenda, porém em termos diferenciados do Executivo, como já foi explicado. Muito mais do que em outras situações em que as propostas de política necessitam de uma mobilização coordenada entre aqueles que desejam mudanças, as políticas de reajuste do salário mínimo (SM) e dos benefícios da previdência (BP) oferecem oportunidade clara para frequente reinício do jogo legislativo, independentemente da dinâmica do processo legislativo (evidentemente, se houver grande mobilização do parlamento, as janelas de oportunidade se abrem).

Esse cenário permite, então, que os processos de *Apropriação* sejam também periódicos e renováveis ao longo dos anos, conforme as demandas apresentadas e a

necessidade de renovação legal. Dessa perspectiva, foi possível observar que, desde 1995, as leis que reajustam o salário mínimo e os benefícios da previdência são também o resultado de algumas mudanças que haviam sido defendidas há muito no Congresso.

De alguma forma, esse era um resultado esperado, desde que se analisassem os processos ao longo do tempo. A observação de apenas um ano de discussões não permite a percepção do todo. Era preciso realizar tal exercício de forma dinâmica, pois certas influências de relevo no curso do desenvolvimento institucional apenas são perceptíveis por um longo período de observação e dificilmente são capturados por meio de análises focalizadas (PIERSON, 2005). Esse olhar também permite verificar qual foi o horizonte temporal em que as propostas originalmente apresentadas no Congresso foram aproveitadas pelo Executivo, o que da mesma forma possibilita encontrar resultados interessantes de processos de *Apropriação* de longo prazo e que envolvem dezenas de projetos de lei.

A mais recente literatura sobre mudança institucional (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010) vem questionando a visão tradicional de que transformações institucionais seriam apenas por rupturas, advindas de choques exógenos ou de momentos críticos (*critical junctures*). Tomando por base que as leis de que estamos tratando são, em última instância, sistemas formais de codificação das políticas de reajuste do SM e dos BP, e que, como pudemos verificar, não sofreram transformações bruscas, seria muito interessante sabermos identificar que tipo de processo de transformação incremental pode ser percebido nesses temas.

Streeck e Thelen (2005) propuseram uma interessante tipologia de mudanças institucionais graduais, distinguindo quatro tipos de mudança institucional, quais sejam: (i) *displacement* ou remoção das antigas regras com a introdução de novas; (ii) *layering* ou a introdução de novas regras sobre as existentes; (iii) *drift* ou flutuação, i.e., mudança de impacto das regras vigentes devido a transformações no ambiente; e (iv) *conversion* ou a conversão de uma instituição existente para novos objetivos, via reinterpretação das regras para novos fins.

Acerca dessa tipologia, Mahoney e Thelen (2010) oferecem algumas explicações para os diferentes tipos de mudança: o contexto político, as características da instituição preexistente e o tipo do agente dominante.

O contexto político estaria ligado à distribuição de poder. O sucesso da tentativa de mudar uma instituição depende do poder de veto dos defensores do *status quo*: quanto mais

forte esse poder contra a mudança, menos probabilidade de se fazerem alterações numa instituição. A característica da instituição está relacionada à discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras existentes. Como algumas regras podem não ter sido claramente definidas, abre-se a possibilidade de contestações ou diferentes interpretações.

Por fim, os agentes dominantes são os atores da mudança institucional. Mahoney e Thelen (2010) definem tais atores conforme o nível do desejo de preservar e cumprir as regras institucionais, perfazendo quatro tipos de agentes: (i) os “insurgentes”, que rejeitam o *status quo* institucional e não querem cumprir a atual regulação; (ii) os “simbiontes”, ou aqueles que vivem em associação íntima com as instituições, que desejam preservar e explorar o status quo tendo em vista ganhos privados; (iii) os “subversivos”, que procuram substituir a instituição, mas sem quebrar suas regras; e (iv) os “oportunistas”, que ao explorar as ambiguidades na interpretação ou aplicação das regras em vigor, acabam por refazer as regras existentes de forma diferente à intenção de seus formuladores.

A partir dessas noções, Mahoney e Thelen (2010) propõem um *framework* teórico, localizando os tipos de mudança a partir da estrutura (instituição e contexto político) e da ação dos atores que auxiliariam a explicar os tipos de mudança institucional, conforme o Quadro 20.

Quadro 20 - Origens contextuais e institucionais de mudança institucional

		Característica da instituição objeto da mudança	
		Baixo grau de discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras	Alto grau de discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras
Característica do contexto político	Forte poder de veto dos opositores	<i>Layering</i> (subversivos)	<i>Drift</i> (simbiontes)
	Fraco poder de veto dos opositores	<i>Displacement</i> (insurgentes)	<i>Conversion</i> (oportunistas)

Fonte: Mahoney e Thelen (2010)

O *framework* pode ser usado para sustentar a hipótese de que o tipo de transformação institucional das leis que regem os reajustes do SM e do BP está localizada na categoria *layering*. Sabe-se, não obstante, que a aplicação dessa categoria de mudança institucional requer as devidas traduções para as questões do processo legislativo intertemporal. Apresentamos a seguir nossa argumentação.

Os referidos autores explicam que os processos de *layering* decorrem da anexação de novos elementos (emendas, aditivos ou regulamentações, por exemplo) a uma instituição preexistente. Nas palavras dos autores “envolve o patrocínio de alterações, acréscimos ou revisões um conjunto existente de instituições” (STREECK; THELEN, 2005, p. 24). Os autores predizem os casos de *layering* quando uma norma prévia é complementada por regras que se somam a ela. Assim, o mecanismo da mudança estaria no que eles denominam “crescimento diferencial”, pelo qual as “camadas” formadas pelo conjunto de novas regras mudaria o status da instituição originalmente criada.

A princípio, esse tipo de mudança pode soar como radical quando se avalia o caso dos reajustes aqui estudados. No entanto, as características dessas políticas colaboram para sua devida categorização no desenvolvimento institucional por meio do *layering*. Vejamos. São regras periódicas que são submetidas constantemente ao crivo do Congresso Nacional, seja por moto próprio ou por iniciativa do Executivo. Todos os projetos e os debates que lidam com esses assuntos são originados ou renovados período a período e, por serem políticas sociais altamente sensíveis, mobilizam muitos atores, o que propicia o referido “crescimento diferencial” mencionado pelos autores. Desse modo, pode-se sustentar que os projetos de lei que tramitam no Congresso constituem as “camadas de regras potenciais” que se sobrepõem, pois, mesmo não aprovadas, representam elementos relevantes para as discussões geralmente dinamizadas pelo Executivo. Ademais, levando em consideração o *framework* de Mahoney e Thelen (2010), são políticas que apresentam forte veto por parte dos opositores (Executivo) e que têm baixo poder de discricionariedade na sua interpretação e aplicação.

Deve-se esclarecer que o Executivo é opositor, pois quer manter o *status quo* por ele estabelecido nessas políticas, ou seja, regras sobre seu controle, pouco institucionalizadas do ponto de vista da fórmula utilizada e minimizando possibilidades de efeitos adversos, especialmente para as contas públicas. Desse modo, cada projeto de lei apresentado pelo governo, apesar de renovar o poder de compra do salário mínimo e das aposentadorias, pode manter a mesma sistemática de anos anteriores, contrariando interesses de políticos e categorias de trabalhadores e aposentados que desejavam maiores mudanças.

O panorama formado pelo reinício periódico do jogo legislativo, que renova os esforços dos atores denominados “subversivos”⁹², materializados pelos projetos ainda em

⁹² Embora validemos o *framework* neste trabalho, a escolha dos termos utilizada pelos autores não nos parece tão aplicável ao nosso caso de estudo, uma vez que todos os insatisfeitos com a política de reajuste do salário

tramitação e não satisfeitos ao longo do tempo, cria um ambiente favorável para minar ou convencer com o passar do tempo do mantenedor do *status quo*. Nesse caso, o fenômeno da *Apropriação* recorrente, ou seja, o controle das matérias apresentadas pelo Executivo, levando-se em conta as propostas do Congresso Nacional, contribui para a materialização do processo de mudança institucional do tipo *layering*. Vejamos os casos a seguir de modo a testarmos nossa hipótese.

6.4.1 *Apropriação e as mudanças no reajuste do salário mínimo (1995-2009)*

Iniciamos a narrativa a partir da apresentação do PL 199/1995 pelo Governo Federal, tendo em vista a necessidade de veto imposta a projeto do governo anterior (Itamar Franco), que foi radicalmente alterado pelo Congresso. Não obstante, o novo projeto chegou ao Legislativo com alterações com base no texto vetado. Ainda não satisfeito com a situação, o então Deputado Paulo Paim (PT/RS) apresentou o PL 1/1995 com praticamente os mesmos termos o projeto vetado, contemplando muitas das demandas que permaneceriam presentes nos debates do Congresso. Entre elas, destacamos a escolha de um valor para o salário mínimo (SM) muito acima dos patamares planejados pelo governo e a aplicação do mesmo nível de reajuste aos benefícios da previdência (BP).

A ideia do governo era manter os reajustes do SM acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), desde a concessão do aumento real estivesse sob seu controle. Em 1996, embora o governo tivesse concedido o mesmo aumento do SM aos BP, tal decisão foi unilateral, pois o texto do projeto apresentado não os vinculou formalmente.

As pressões permaneciam dentro e fora do Congresso, com o surgimento de novas demandas (ver Quadro 21). Com relação ao governo, apesar de ter mantido o *status quo* pretendido, cedendo eventualmente em alguns pontos, a partir de 1998 iniciou um processo de “descolamento” entre os dois reajustes, mantendo a política de valorização do SM mais fortalecida que a das demais aposentadorias. A razão estava nas contas da Previdência, que já tinha de arcar com aumentos reais no SM, pois grande parte das aposentadorias obedecem esse piso, e não poderiam suportar o mesmo aumento para todos os benefícios. Tal decolamento tornou-se fato concreto, a partir de 2000, ano em que o governo impôs um duro golpe naqueles que defendiam as discussões dos reajustes no âmbito do Congresso. A MP

mínimo e das aposentadorias têm legitimidade para, no momento posterior, pleitear novas fórmulas que lhes atendam.

2022-17 estabeleceu mudança na Lei nº 8.213/1991, que regula os benefícios previdenciários, dispondo que os reajustes das aposentadorias ocorreriam por decreto da Presidência da República.

Quadro 21 - Apropriação e reajuste do salário mínimo
(demandas do Congresso incorporadas pelo Executivo)

Demandas permanentes	A partir de	Resposta	Data resposta	Detalhamento
1. Fixação de um forte reajuste acima da inflação.	1995	Parcial	1995 1999 2000 2001 2003 2005 2006	Durante o período estudado, em vários momentos o governo apresentava propostas de aumentos reais bem superiores à inflação. Mas sempre de acordo com sua conveniência.
2. Estabelecer o mesmo reajuste entre o salário mínimo e os demais benefícios da previdência.	1995	Não	-	Esta é uma das demandas mais antigas e, também, a que mais o governo empenha esforços em não ceder. Pelo contrário, durante o segundo mandato de FHC, o governo conseguiu se distanciar dessas propostas.
3. Institui mecanismo formal e permanente de reajuste real com base em índice de inflação.	1996	Parcial	1995a 2009 (menos 2002)	Apenas em 2009, com a MP 474, é que o governo formalmente deixou registrado no texto fórmula de reajuste do salário mínimo pelo INPC.
4. Estabelece a antecipação do aumento conforme a elevação do INPC durante o ano.	1999	Não	-	Desde a estabilização da economia o governo recusou-se terminantemente a adotar qualquer esquema de indexação. Ademais, a evolução da inflação ao longo do tempo permitiu que a ideia ganhasse cada vez menos força.
5. Cria a comissão nacional do salário mínimo, composta por membros do governo e da sociedade civil para estabelecer os reajustes periódicos do salário mínimo.	1999	Não	-	A ideia de estabelecer canais formais de negociação é uma proposta que o governo sempre se esquivou. Mesmo no governo Lula. Ao governo interessa ter o controle discricionário desses canais, evitando institucionalizá-los.
6. Estabelece que o salário mínimo será reajustado todo o dia 1º de Janeiro.	2000	Sim	A partir de 2007	A partir de 2007 houve a disposição formal do governo de realizar os pagamentos a partir de janeiro de cada ano. No entanto, foi uma transição gradual, efetivamente instituída em 2009, permanecendo até hoje.
7. Estabelece parâmetros de reajuste real para o salário mínimo, com base no PIB.	2001	Parcial	A partir de 2007	Implementada a partir da MP 474/2009.
8. Estabelece como critério de reajuste do salário mínimo a correção pelo INPC acrescida da variação da produtividade da mão de obra.	2004	Não	-	A partir do momento que os parlamentares investiram mais força em apresentar e defender propostas de reajuste ligadas ao PIB, várias fórmulas foram elaboradas. No entanto, o que prevaleceu, pelo menos até 2015, é a fórmula mais simples.
9. Estabelece como critério de reajuste do salário mínimo a correção pelo INPC acrescida da variação do PIB per capita.	2004	Não	-	

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Após essa mudança, FHC firmou com sua base de apoio um amplo controle dos reajustes do SM, alicerçado pelos perigos decorrentes das crises internacionais e pelo compromisso em manter os aumentos reais. Embora esse quadro tivesse apaziguado o ânimo

da maioria no Legislativo, as iniciativas e as discussões continuavam alimentando o debate, especialmente no sentido de formalizar em lei o mecanismo de reajuste, de modo que não restasse apenas nas mãos do Executivo a escolha do índice. Vários parlamentares ainda nutriam desconfiança de que o compromisso dos reajustes reais acima da inflação pudesse ser a qualquer ano quebrado.

Com a mudança para o governo Lula, a manutenção do *status quo* não sofreu ruptura. Embora se continuasse mantendo o compromisso informal dos reajustes ao SM, o Executivo permaneceu conservador. Não obstante, a renovação do Congresso Nacional no ano de 2003 trouxe impulso para novas demandas (ou renovação de demandas).

Somente em 2006, possivelmente na esteira da crise em que o governo se viu envolvido, o Executivo deu os primeiros passos no sentido de flexibilizar seu controle, quando apresentou o PL nº 6601/2006, por meio do qual, pela primeira vez, o governo determina textualmente que a forma do reajuste seria com base no INPC, tal como já havia sido colocado em várias proposições do Congresso. Além disso, é interessante notar que a diferença entre o valor pedido pelas novas propostas apresentadas não diferia muito da apresentada pelo governo. O referido projeto demonstrou ser uma espécie de “balão de ensaio” para verificar os ânimos do Congresso. Enquanto isso, aproveitando-se do momento de fragilidade política do governo, vários parlamentares (a despeito da posição dos seus partidos) acirraram o debate acerca da inclusão dos BP nos mesmos reajustes do SM. Esse movimento foi o sinal para que o governo imediatamente editasse a MP 288/2006, incorporando a mudança apresentada no PL nº 6601/2006, porém mantendo o princípio da disvinculação com os BP. Os debates não foram favoráveis ao governo no que concerne a esta questão, culminando na aprovação do texto incluindo o reajuste dos BP igual ao SM, e redundando, naturalmente no veto (como foi descrito na seção anterior).

Com a reeleição de Lula e os ânimos mais apaziguados dentro da base de apoio, o Executivo iniciou um novo movimento de alteração real do perfil da política de reajuste do SM. Junto com as medidas que foram conhecidas como Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo apresentou o PL 1/2007, em que apresenta uma nova fórmula de cálculo do reajuste, agora com base no Produto Interno Bruto (PIB), retomando, assim, demandas que já circulavam no Congresso desde 2001⁹³. Outro passo no sentido da aproximação com as

⁹³ É importante destacar que, no ano anterior, ocorreu a instalação da Comissão Mista Especial do Salário Mínimo, “destinada a efetuar estudos visando apresentar sugestões sobre a política de reajustes para o salário mínimo do País”. Os trabalhos dessa comissão sintetizaram as principais propostas que tramitavam no Congresso e serviu de apoio para que o governo desenhasse sua própria proposta. Embora suas propostas tenham sido

preferências manifestadas no Legislativo foi a adoção do calendário de reajuste do SM para janeiro de cada ano.

Os debates em torno do reajuste então foram concentrados no PL 1/2007, refreando o ímpeto parlamentar de apresentar novas propostas. Ao mesmo tempo, o governo ganhou tempo para manter a linha mais conservadora de formalização do reajuste. Com a MP 474/2009 o governo renovou o compromisso de que apresentaria projeto política de valorização do SM no longo prazo, retardando um pouco mais as soluções pendentes de acordo com as demandas do Congresso. Somente no início do governo Dilma Roussef foi apresentado o PL 382/2011, pelo qual ficou estabelecido o reajuste tomando-se por base o INPC e, a título de elevação real, o percentual do PIB referente aos dois anos anteriores. Além disso, o texto já prevê tal política até o ano de 2015, o que, além de configurar a manutenção de compromissos anteriormente firmados durante o governo Lula, demonstrou ser uma estratégia inteligente, na medida em que o debate sobre o reajuste do SM estará provavelmente esfriado durante os próximos anos (desde que o PIB não caia mais do que o previsto), retirando o ímpeto do governo por novas propostas⁹⁴.

6.4.2 Apropriação e as mudanças no reajuste das aposentadorias (1995-2009)

A história do desenvolvimento das leis referentes ao reajuste dos aposentados é bastante imbricado ao do salário mínimo (SM), uma vez que, como já foi dito, a uma parte do beneficiários ganham o piso salarial, obedecendo, assim, à trajetória do SM, e outra parte é obrigada a outro tipo de vinculação para o aumento. Essa situação cria uma luta paralela, cujo objetivo maior é a equiparação dos aumentos. Isso cresceu ao longo dos anos na medida em que se percebeu que o Executivo manteve o compromisso de aumentos reais para o SM, tornando-o os percentuais de reajuste muito mais atraentes que para os demais aposentados que ganham acima desse patamar.

No campo das aposentadorias, o governo foi muito menos flexível. O *status* desejado pelo Executivo também foi atrelar os reajustes ao INPC, porém sem maiores compromissos com aumentos reais. Além disso, mais do que no caso do SM, era de interesse do governo manter um controle muito mais firme sobre essa política, dado os riscos de

protocoladas após o PL 1/2007, o relatório, contendo os respectivos textos, havia sido aprovado e publicado em agosto de 2006.

⁹⁴ É interessante registrar que tal estratégia foi muito bem sucedida sobre o reajuste da tabela do IR Pessoa Física. Aprovado o aumento para vários anos seguidos, as demandas ficaram mais fracas por novas formas de ajuste.

problemas adversos sobre as contas públicas. Ainda assim, foi possível verificar a incorporação de algumas agendas do Legislativo pelo Executivo, conforme se observa pelo Quadro 22.

Quadro 22 - Apropriação e Reajuste de benefícios da Previdência Social
(demandas do Congresso incorporadas pelo Executivo)

Demandas permanentes	A partir de	Resposta	Data resposta	Detalhamento
1. Estabelece o mesmo reajuste do salário mínimo para todos os demais benefícios da previdência.	1995	Não	-	Desde o início do mandato de FHC essa demanda é permanente no Congresso e ela se intensificou a partir do momento que a política de valorização do salário mínimo foi levada adiante ao longo dos anos e que, ao mesmo tempo, não era estendida aos benefícios da previdência. Houve apenas dois anos em que eles foram reajustados acima do salário mínimo.
2. Aplica um índice de reajuste que reflita a variação no custo de cesta de consumo de cidadãos com mais de 60 anos.	1996	Não	-	O governo nunca cogitou tomar por base um índice que não fosse os já estabelecidos para medir a inflação geral da economia.
3. Fixa em 1º de maio o reajuste dos benefícios.	1997	Sim	2004	O Congresso conseguiu aprovar emenda à MP 166/2003, estabelecendo o pagamento dos benefícios na mesma data que o salário mínimo.
4. Dispõe sobre a revisão dos valores dos benefícios previdenciários com base no número de salários mínimos da data da concessão.	1997	Não	-	Apesar de tal demanda ter surgido pela primeira vez em 1997 ela ganhou força a partir do momento em que ficou evidente que o governo não ofereceria reajustes nos termos do salário mínimo. O número de propostas semelhantes elevou-se no segundo mandato de Lula e tramitam até hoje.
5. Institui mecanismo formal de reajuste dos benefícios de acordo com o INPC, em maio de cada ano.	1999	Parcial	2006	Nunca o governo havia formalizado o cálculo do reajuste, mas apenas indicava os parâmetros de sua decisão. Em 2001, conseguiu retirar do Congresso a possibilidade de aprovar os reajustes. No entanto, após forte pressão do Legislativo no ano de 2006, não apenas retomou-se a prerrogativa de aprova-los como de estabelecer pela primeira vez um mecanismo formal e permanente de reajuste dos benefícios.
6. Estabelece que os benefícios previdenciários serão reajustados na mesma data que o salário mínimo.	2003	Sim	2003	O Congresso conseguiu aprovar emenda à MP 166/2003, estabelecendo o pagamento dos benefícios na mesma data que o salário mínimo.

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Os três primeiros anos do governo FHC foram por assim dizer os mais “generosos” com os aposentados que ganham acima do SM, pois seus benefícios foram corrigidos nos mesmos patamares ou mesmo acima do próprio SM, o que também justifica as demandas do Congresso para equiparação dos aumentos. No entanto, com o acirramento das crises fiscais ocorridas no final dos anos 90, essa trajetória foi radicalmente revertida.

Conforme foi relatado na seção anterior, em 2000 o Executivo conseguiu aprovar sua proposta de estabelecimento do reajuste do BP por meio de decreto presidencial. A partir

desse ano, as demandas no Congresso intensificaram-se no sentido de restabelecer tal política via lei e, preferencialmente, que ela viesse formalmente descrita no seu texto, com base no INPC e nos mesmos termos de aumento real que o SM⁹⁵. Apenas em 2006, como vimos, é que o Legislativo conseguiu coordenar esforços para precionar o governo a atender suas demandas. Após várias tentativas, o governo conseguiu aprovar a MP 316/2006, em que ficou formalizada a fórmula de reajuste dos BP por meio do INPC.

Entretanto, a demanda pela equiparação do aumento com o SM permaneceu ativa no Congresso. Além disso, as propostas de melhoria dos benefícios não se circunscreveram apenas ao índice de reajuste, mas também se intensificaram no sentido de questionar a forma do cálculo dos benefícios para cada segurado, como, por exemplo, a revogação dos dispositivos sobre o fator previdenciário e o retorno da fórmula anterior. Procurando apaziguar os ânimos, o Executivo editou a MP 475/2009, que sinalizava um alinhamento com a fórmula do SM, estabelecendo, além do INPC, um reajuste real correspondente a 50% do PIB a partir do ano de 2011.

6.4.3 Comentários adicionais acerca dos casos

As narrativas demonstram que as ações de *Apropriação por Controle* realizadas pelo Executivo foram eficientes, na medida em que demonstrou uso estratégico e bem sucedido dos instrumentos de que dispunha o Presidente da República. Ainda assim, ficou claro que os esforços do governo também apresentam limites e eles são colocados não apenas pelas circunstâncias políticas e econômicas do momento, mas também pela movimentação demonstrada no Congresso por meio dos projetos apresentados e das discussões realizadas.

É importante ressaltar que nem sempre a dinâmica do processo legislativo dos projetos do Legislativo reflete exatamente a “temperatura” da discussão. Nos quadros localizados no Apêndice C, estão montadas matrizes formadas pelos estágios dos projetos de lei, tomando-se por base a apresentação das proposições do Executivo. Nelas, fica evidenciado que, na maior parte das vezes, a agenda conduzida dentro do Congresso ficou registrada nos estágios “congelado” ou “aguardando discussão”, indicando, num primeiro momento, pouco aproveitamento dos subprodutos do processo legislativo (ou mesmo a inexistência deles). Esse quadro poderia indicar falta de dinamismo ou desinteresse pelas agendas.

⁹⁵ O único pleito manifestado pelo Congresso e atendido pelo Executivo nesse meio tempo ocorreu em 2003, quando se decidiu ajustar os reajustes do SM e do BP para as mesmas datas.

No entanto, como se viu a partir das conclusões da análise configuracional, o registro do estágio, especialmente para os casos de *Apropriação por Controle de Risco*, é mais relevante para indicar o ganho informacional gerado pelos subprodutos do processo legislativo do que necessariamente para medir a atividade de determinada agenda. Isso significa dizer que não necessariamente a discussão de uma comissão parlamentar necessita estar em um estágio avançado para provocar as ações do governo.

Sem dúvida, quando isso ocorre, é um claro sinal de que uma ação do Executivo será apresentada. No entanto, o que foi possível perceber é que o jogo complexo da agenda controlada pelo Executivo não se inicia apenas na formulação e na apresentação de sua proposta, mas na consulta e eventual bloqueio aos projetos dos parlamentares, durante os respectivos processos legislativos. Nesse sentido, as articulações com as lideranças partidárias e com os presidentes das comissões, que envidam esforços no sentido de (i) retardar a distribuição da matéria ou (ii) escolher relatores alinhados com o governo, que opinam pela rejeição ou retardam a apresentação dos relatórios são as maneiras mais comuns de se estabelecer o controle *ex-ante*, ou o poder negativo de agenda.

Mas, se os debates ficam formalmente registrados como “congelados” ou “aguardando discussão” no âmbito das comissões, o mais interessante a observar é o volume de projetos apresentados, que indica o número de diferentes atores insatisfeitos com os modelos vigentes, bem como a participação do Congresso na discussão das proposições do governo, especialmente as medidas provisórias. Nestas, percebe-se mais claramente qual é a força real das demandas novas ou as já estabelecidas no Legislativo.

O *layering* configurou-se pela dinâmica de disputa de forças a cada período. Ficou também bastante evidente que as ações de manutenção do *status quo* pretendido pelo Executivo justificaram as mudanças graduais que ocorreram no sentido desejado pelo Legislativo. Quanto ao mérito, em que pesem algumas críticas, as mudanças refletiram-se de forma ampla e positiva e, definitivamente, não corresponderam a rupturas entre diferentes períodos. As propostas no Congresso conseguiram se enraizar de forma interessante, renovando-se a cada período, até que o governo buscasse em algumas delas o formato definitivos de suas agendas periódicas.

Após essas comentários, seguiremos para as considerações finais desta pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nenhum dos meus escritos foi concluído; sempre se interpuseram novos pensamentos, associações de ideias extraordinárias, impossíveis de excluir, com o infinito como limite. Não consigo evitar a aversão que tem o meu pensamento ao ato de acabar.

Fernando Pessoa, da obra *Páginas Íntimas e de Autoconhecimento*

Esta tese enfrentou a novidade trazida pela existência do fenômeno da *Apropriação* e o desafio que essa tipo de “descoberta” impõe sobre um trabalho de natureza científica.

As dificuldades iniciais desta pesquisa foram todas relacionadas à novidade sobre esse fenômeno, uma vez que as primeiras abordagens tiveram caráter predominantemente exploratório. As questões de pesquisa apresentadas, desse modo, foram diferentes de outros trabalhos, em que há proposições teóricas já estabelecidas e, geralmente, dados sobre os quais elas são testadas, na forma de comprovação ou refutação de hipóteses. Neste trabalho, no entanto, lidou-se com uma novidade e, portanto, foram envidados esforços no sentido de se estabelecer pelo menos as primeiras bases conceituais, teóricas e analíticas para a compreensão da *Apropriação*.

Cabe registrar, como mostrado nesta pesquisa, que o termo *Apropriação* foi adotado sob uma perspectiva abrangente e sem cunho negativo com relação às ações, seja do Executivo, seja dos parlamentares. A *Apropriação* integra processos decisórios complexos, em que estão em jogo variados aspectos das relações políticas e, não raramente, a intenção de corrigir o curso das políticas públicas. Dessa forma, evitou-se restringir o nível de análise aos termos da avaliação sobre qualidade legislativa, própria do ramo de estudos da legística, ou mesmo dos métodos de análise de conteúdo vinculados à medições sobre semelhança

semântica. O foco do estudo é um fenômeno movido pelo interesse manifestado pelo Executivo sobre agendas específicas ou objetos delimitados de políticas.

As epígrafes ilustrativas dos capítulos não foram colocadas com o intuito maniqueísta, atribuindo aos parlamentares o papel de vítimas e o do Executivo, o de algoz. Elas apenas ressaltam que há agendas que são realmente encampadas por Deputados e Senadores e que existe um investimento de capital político por parte de alguns desses atores na atividade de legislar. Quando suas estratégias políticas sofrem interferência de um agente poderoso como a Presidência da República, naturalmente, cria-se o desconforto e a sensação de impotência. Mas isso somente acontece quando o parlamentar se vê totalmente alijado do processo, o que acontece com mais frequência em relação aos parlamentares da oposição. Com os políticos da base aliada, as compensações oferecidas pelo Executivo diminuem ou até mesmo calam qualquer tipo de ruído, quando não ocorre até mesmo o apoio, como notou-se, por exemplo, pelas colocações do então Deputado Asdrúbal Bentes (PMDB/PA)⁹⁶. Implica dizer que, na *Apropriação*, existem tanto situações de cooperação como de ação unilateral.

O trabalho desta tese se propôs a responder algumas perguntas, cujas respostas orientaram a execução da pesquisa. A seguir, em forma de síntese, passaremos a registrá-las.

Qual é o lugar da Apropriação no âmbito dos estudos legislativos?

A resposta para essa pergunta ocorreu em duas etapas. Primeiramente investigaram-se elementos da literatura que pudessem estar vinculados ao fenômeno, especialmente acerca do funcionamento das atividades do Executivo. Entendeu-se que a forma mais adequada para o estudo da *Apropriação* seria avaliá-la principalmente pelo lado do Executivo, diferentemente da opção centrada nos parlamentares do estudo inicial de Silva e Araújo (2010a).

Como sugerem Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), o *modus operandi* legislativo no Brasil não é nem de forma consistente "atomista", como entende Ames (2003), nem sempre com controle induzido *a priori* pelas regras internas do Legislativo sobre as maiorias, defendido por Figueiredo e Limongi (1999). Em vez disso, *o padrão de governança no Brasil depende das escolhas estratégicas iniciais feitas pelo presidente, à luz das condições do terreno político.*

⁹⁶ Ver epígrafe do capítulo 3. Maiores detalhes, ver o caso n° 196, localizado no Apêndice E.

As prerrogativas constitucionais da centralização decisória dentro do Legislativo, da repartição de cargos e de recursos orçamentários (*pork*) são instrumentos que, isoladamente, não conseguem explicar toda a relação de causa e efeito que ocorre entre a formação de maiorias no Congresso e o alcance da governabilidade. Existe uma modulação pelo uso que o Executivo faz de cada uma delas, uma ação estratégica, tal como já haviam feito Raile *et all* (2010) relativamente ao *pork* e à distribuição dos cargos. A novidade trazida por esta pesquisa foi a de destacar a *Apropriação* como uma dessas ações estratégicas, com ênfase na influência que os temas de política podem ter sobre as decisões do Executivo, nas características substantivas das propostas em discussão e no desenvolvimento do processo legislativo, aspectos tratados de forma pouco integrada pela literatura.

A análise das contribuições teóricas sobre estudos legislativos, as relações Executivo-Legislativo e o esforço realizado ao captar e comparar dados possibilitaram observar a *Apropriação* como um fenômeno que agrega vários elementos.

Primeiramente, a *Apropriação* é um fenômeno eminentemente ligado à esfera da produção de leis, de propostas de novas políticas ou aprimoramento das já existentes. Mas, ao contrário do que se costuma supor nesta área, trata-se de um movimento do Executivo que é condicionado, em maior ou menor grau, à existência de agendas que já tramitam no Congresso mas que sejam do seu interesse do Presidente da República. Dessa forma, conforme a avaliação de quem está no poder, tais agendas podem demandar ações específicas do Executivo, de modo a não apenas agregar boas políticas ao seu portfólio, como controlar certas agendas que ferem seus interesses. Nesse sentido, o fenômeno tem por razões fundamentais o fato de o Executivo desejar a “paternidade” de vários tipos de políticas que já são discutidas no Congresso (*positioning taking e credit claiming*, de MAYHEW, 1974; *policy responsiveness*, de CAIN, et all, 1987), além de impor sua predominância sobre outras que julga ser da alçada de suas funções e evitar maiores riscos de interferência (*blaming avoiding*, de WEAVER, 1986).

Para isso, a realização da *Apropriação* por parte do Executivo exige um caráter estratégico para alcançar os resultados desejados. Porém não se trata de uma estratégia imposta a qualquer tempo. Ela deve ser preparatória, de *antecipação* (BECKMANN, 2010) na medida em que o Executivo analisa a incorporação de uma agenda específica antecipando-se a movimentos posteriores do Congresso. Trata-se da colocação de uma proposta que, pela ótica do governo, é o início de um novo processo. Hipoteticamente falando, sem a utilização da *Apropriação*, o governo deixaria de ser o maior protagonista das discussões e sua ação se

daria nas fases de negociação no âmbito das comissões e dos plenários, numa estratégia muitas vezes custosa politicamente, exigindo convencimento e embates.

Sua característica de antecipação estratégica implica a utilização de um elemento fundamental que é o *ganho informacional*, aspecto esse trazido por meio das contribuições de Gilligan e Krehbiel (1987), Krehbiel (1992) e, na esfera nacional, Santos e Almeida (2005) e Pereira e Mueller (2000). No entanto, enquanto os citados autores sinalizaram o ganho informacional como uma função exercida por comissões para subsidiar os plenários nas casas legislativas, nesta pesquisa a noção foi ampliada, tomando por base os ganhos informacionais também servem ao próprio Executivo (PEREIRA; MUELLER, 2000). Desse forma, além da análise da evolução técnica demonstrada ao longo das tramitações, o Executivo observa e seleciona quaisquer informações relevantes relativas ao processo legislativo, levando-se em considerações os subprodutos gerados e outras componentes, tais como as variáveis políticas. Dessa forma, a *Apropriação* representa ação de otimização das informações colhidas pelo governo, na medida em que procura focalizar fontes às quais recorrerá, bem como um conjunto de subsídios para a tomada da decisão.

A realização da *Apropriação* demanda a utilização dos recursos que precisam ser usados de acordo com o contexto social e político, bem como em relação à natureza da agenda que está sujeita ao fenômeno. Isso implica o seu caráter eminentemente *contingencial* (RENNÓ, 2006)⁹⁷. Além do ganho informacional que lhe garante analisar de forma antecipada as preferências dos atores políticos do Congresso, o Executivo dispõe da formação de sua coalizão. Com ela, mapeia-se “quem é quem” na condução das agendas no Parlamento, procurando saber se os agentes são da oposição, da situação; se as preferências dentro da coalizão no Congresso estão em conformidade com as do Executivo; se é possível retirar da oposição oportunidades de aprovação de agendas promissoras; enfim, com base na base de apoio, o Executivo consegue estabelecer o terreno político em que está assentando as bases para o fenômeno. Dessa forma, o contexto político também vai moldar o caráter da *Apropriação*.

Isso posto, cabe então desenhar a forma de realizar a *Apropriação*. Tomando-se por base o conhecimento sobre a natureza da matéria e de sua tramitação no Congresso, e o espectro político em que a agenda específica está localizada, cabe aos tomadores de decisão

⁹⁷ Rennó faz a crítica de que os presidentes da República possuem uma larga margem de manobra sobre o uso das medidas provisórias. Embora tal crítica se dirija ao possível nível de institucionalização precário do presidencialismo brasileiro, o fenômeno da *Apropriação* ajuda a justificar que a grande variação observada nos processos dirigidos individualmente originam-se justamente da variação do contexto político e social.

escolherem os instrumentos legislativos mais adequados e o nível de urgência estabelecido. Esse aspecto é relevante pois se sabe que nem todas as matérias são tratadas com urgência e isso foi constatado na parte empírica desta tese, o que reforça, novamente, o caráter contingencial da *Apropriação*. Também se pode agregar o fato de que pode haver propostas cujos objetivos não necessariamente estão ligados à aprovação das leis, mas de interferir no processo legislativo com o intuito de acomodar interesses e impor barreiras a processos indesejados (Diniz, 2005), ação que nesta tese foi denominada de “agenda disfarçada”.

Outra contribuição teórica trazida por essa tese é o fato de que a *Apropriação* também pode ser vista como o reinício do jogo legislativo, mantendo, obviamente, sua característica primordial de tomar por base a agenda conduzida pelo Congresso. Trata-se da *Apropriação* realizada a partir do veto, por meio da qual o jogo legislativo, finalizado com a aprovação de uma proposta pelo Congresso, é encerrado pelo Executivo com o veto e, em seguida, reiniciado com a apresentação de uma proposição que trata do mesmo objeto da vetada, porém nos termos do interesse do Executivo. Tal uso do fenômeno indica uma forma adaptada ao caso brasileiro do *veto bargaining* de Cameron (2000) e do *conditional agenda setting*, de Tsebelis e Alemán (2005), na medida em que a *Apropriação* com o uso do veto representa uma “fusão circunstancial” de poderes constitucionalmente estabelecidos e o reinício do jogo legislativo como forma de negociação ou barganha após o veto.

Como síntese, estabeleceu-se o estudo a *Apropriação* levando-se em conta, então, três grandes eixos explicativos e caracterizadores: (i) o *ganho informacional* preparatório para elaboração da proposta do Executivo; (ii) a *conexão partidária* entre os atores que conduziam a agenda e os dirigentes do Executivo; e (iii) a *eleição de prioridades* que dariam o formato e da *Apropriação*.

Diante desse quadro, observou-se que a *Apropriação* é um fenômeno *que se fundamenta na ação estratégica de antecipação ou de reinício do jogo legislativo realizada pelo Executivo, com base na aquisição de informações retiradas de projetos apresentados por parlamentares, e respectivas tramitações, com vistas à captação de novas agendas e formação de maiorias para a aprovação de proposições e manutenção de sua dominância legislativa.*

É importante registrar que o estudo da *Apropriação* proporcionou um olhar mais atento aos trabalhos desenvolvidos no Congresso Nacional. A percepção do fenômeno da *Apropriação* coloca em questão o argumento defendido por Shugart e Carey (1992), entre outros, de que os parlamentares tenderiam a propor projetos de menor relevância em nível

nacional, sem muita expressão, de caráter tópico e sem intenção de mudar o *status quo* nacional, beneficiando apenas seus respectivos distritos eleitorais, região ou grupo de eleitores. Ao contrário disso, a constatação da *Apropriação* traz à tona a existência de proposições que chegam ao nível do interesse do governo, eliminando, pelo menos em parte, o pressuposto de seu aspecto secundário. Nesse sentido, a existência do fenômeno reforça a constatação de que há tendências bem menos paroquialistas da produção legislativa do Congresso do que normalmente se pressupõe (LEMOS, 2001; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003). Haveria, sim, maior possibilidade de agir com o objetivo de produzir normas de impacto geral e, de forma menos expressiva, projetos distributivos de impacto amplo. Tal observação eleva as possibilidades de as proposições patrocinadas por parlamentares se aproximarem das preferências do Executivo, aumentando o interesse da Presidência em aproveitar possíveis resultados da aprovação daquela política.

Assim, a análise da *Apropriação* revaloriza a arena legislativa do Congresso como fonte potencial de alterações relevantes no arcabouço legal e de formação de novas políticas públicas. Além de servir como ponto de interlocução com a sociedade organizada, no processo legislativo, especialmente nas comissões parlamentares, fomentam-se o debate e o desenvolvimento de propostas.

A Apropriação constitui-se um fenômeno isolado ou faz parte de uma prática estabelecida nas relações entre o Poder Executivo e o Legislativo? Quanto ela é representativa no conjunto de ações efetuadas pelo Executivo na esfera da proposição e aprovação de leis?

A resposta desta pergunta constituiu-se uma das etapas mais relevantes da pesquisa, pois tratava-se da verificação empírica da magnitude do fenômeno e da sua relevância. Desse modo, foi elaborado e aplicado o procedimento de detecção dos casos de *Apropriação*, levando-se em consideração as propostas do Executivo fora da linha da iniciativa exclusiva e que tivessem como foco *a comparação e a constatação de que ambas as proposições, do Executivo e dos parlamentares, dizem respeito ao mesmo objeto de política ou agenda específica*.

Ao final do procedimento foram selecionados **228** proposições do Executivo que tiveram sua elaboração realizada no todo ou em parte por meio da *Apropriação*, agregando-se efetivamente à análise comparativa **1.296** projetos de lei da Câmara e do Senado. Isso representa quase **55%** do total de proposições do Executivo, dentre as que não enquadram às

iniciativas exclusivas e representam aproximadamente **23% do total de proposições daquele poder**, considerado todo o período estudado, de 1995 a 2010. Esta constatação demonstrou a relevância do fenômeno e reforçou a necessidade de aprofundamento de seus estudos. Além disso, dos casos detectados, 37% ocorreram durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e 63% no governo Lula.

Desse modo, foi possível verificar que o fenômeno é mais amplo do que o imaginado inicialmente, e que abrange ações realizadas em mais de um governo. Assim, a *Apropriação*, tal como se previu a partir da referência teórica, é um fenômeno próprio do Poder Executivo e não apenas dos atores políticos que controlam a Presidência da República⁹⁸.

Qual a estratégia empírica deve ser utilizada para compreender e avaliar o fenômeno da Apropriação no cenário político brasileiro?

Para estudar um fenômeno até então com poucas especificações, o pesquisador optou por uma saída metodológica diferenciada e adequada para estudos de fenômenos pouco explorados, que foi a aplicação da forma iterativa de realizar a pesquisa, até que se chegasse ao desenho final proposto para o modelo analítico do fenômeno (Figura 27). A pesquisa na forma iterativa intercalou ciclos de coleta de dados e análise simultânea do material empírico com ciclos de consultas à literatura relativa aos estudos legislativos, o que permitiu aprimorar e adaptar os conceitos, refinando-se o conhecimento até o enquadramento adequado para a análise da *Apropriação*.

Ao fim desse processo, chegou-se à elaboração do modelo analítico da *Apropriação*, o qual estabeleceu o devido vínculo com as relações de causa e efeito mediadas pelo fenômeno. Deve-se ressaltar que a concepção do modelo ocorreu nos termos estabelecidos pela própria pesquisa e, ao realizar sua construção, esta tese trouxe outras contribuições de natureza teórica e metodológica.

⁹⁸ Mesmo sem os procedimentos realizados neste trabalho, já se tem notícias de algumas ocorrências do fenômeno da *Apropriação* no governo Dilma Rousseff. Existem pelo menos dois casos amplamente divulgados na imprensa. O primeiro, oriundo de vários vetos parciais sobre o primeiro texto aprovado pelo Congresso do Código Florestal, em que o Executivo viu-se na obrigação de, imediatamente, editar a MP 571/2012 para cobrir as lacunas deixadas pelos vetos. O outro caso trata-se do veto imposto pela Presidente, em setembro de 2012, a dispositivo oriundo de emenda à MP 562/2012 aprovada no Congresso que tratava da desoneração de impostos federais sobre a cesta básica. Em março de 2013 a Presidente edita a MP 609 contemplando exatamente essa mesma agenda.

O modelo de análise resultou da junção de dois aspectos epistemológicos. O primeiro, da *multiplicidade causal*, que considera que os fenômenos políticos nem sempre são gerados pelas mesmas condições, e cujo caráter é dinâmico e sensível ao contexto. O segundo aspecto, da *equifinalidade*, diz respeito ao fato que essas mesmas condições podem gerar resultados similares, isto é, o mesmo comportamento da variável dependente por diferentes caminhos ou trajetórias.

O modelo prevê que a multiplicidade causal (ou complexidade causal) tem sua aplicação realizada por meio da articulação entre as diferentes manifestações de mecanismos causais, que são condições ou relações que geram determinados eventos ou estados. Seriam os elementos de conexão entre variáveis consideradas causas relevantes para um fenômeno e os efeitos observados, superando a explicação de uma relação de causalidade simplesmente por uma linha correlacional.

Com base na síntese do referencial teórico, foram idealizados três mecanismos causais para o fenômeno (i) o *Ganho Informacional*, (ii) a *Conexão Partidária* e (iii) a *Eleição de Prioridades*. Para cada um desses mecanismos foram construídas variáveis.

Por outro lado, a noção de equifinalidade foi estabelecida por meio da elaboração de categorias tipológicas de *Apropriação*. A tipologia tomou por base uma classificação específica para políticas, com base nas duas percepções estabelecidas para o uso da *Apropriação*: a busca por boas políticas e o protagonismo diante da opinião pública (gerando políticas do tipo “agenda positiva”) e a mitigação dos riscos manifestados pelo Congresso em relação a áreas consideradas, informalmente, como monopólios do Executivo (gerando políticas que assumiriam características de “controle de risco”). A partir desta classificação, estabeleceu-se seis categorias de *Apropriação*, divididas em duas grandes famílias: *Apropriação por Agenda Positiva* e *Apropriação por Controle de Risco*. A primeira faz referência ao fenômeno quando focado em políticas de maximização de benefícios à sociedade ou aos setores mais vulneráveis, que gerem visibilidade positiva na percepção do público. A segunda família, de *Controle*, refere-se ao uso do fenômeno para manter ou pouco se afastar determinada política do *status quo* atual, tendo em vista ser este o interesse manifestado pelo Executivo.

As três categorias que fazem parte de cada família surgiram da conjunção do tipo de política gerada (*Agenda Positiva* ou *Controle de Risco*) com a respectiva expressão de urgência a ela atribuída, implicando esforço de tipificação das estratégias diferentes relativamente à apresentação da proposta do Executivo ao Congresso Nacional.

Desse modo, teríamos a formação de maiorias articulada por meio das diversas interações e manifestações dos mecanismos causais que podem caracterizar cada tipo de *Apropriação*, elevando as chances de aprovação de políticas para a elevação dos níveis de governabilidade.

É importante ressaltar que, ao evidenciar a complexidade causal, o modelo analítico não foi elaborado para fazer previsões, encontrar respostas absolutas ou padrões observáveis que abarquem todas as possibilidades. Na verdade, a complexidade do fenômeno leva a explicações pormenorizadas, adequadas a cada tipo de fenômeno, focadas no contexto e na observação, tal como argumenta Merton (1970). Desse modo, o quadro teórico utilizado se enquadraria nas denominadas “teorias de médio alcance”, justamente por se fundamentarem em bases empíricas, engajadas com a realidade, sem pretensão de se apresentarem como leis universais, prevendo, inclusive, a abertura para investigações posteriores. Admite-se, assim, que o quadro teórico se presta ao estudo da *Apropriação* e suas diversas manifestações, podendo até servir de base conceitual para outros fenômenos, mas com os devidos ajustes empíricos e teóricos.

Um dos benefícios gerados pelo modelo foi a criação de parâmetros uniformes para caracterização de todos os casos, o que criou condições de comparabilidade para que a pesquisa pudesse lidar com o fenômeno na forma de um *estudo com múltiplos casos* (especificamente, nesta tese, foram mais de duzentos casos). Nesse sentido, merece destaque a utilização da *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), por meio do método dos conjuntos *fuzzy* (fs/QCA). Tal método esteve perfeitamente alinhado aos princípios epistemológicos do modelo construído para a análise da *Apropriação*. O fs/QCA possibilitou a realização do exercício comparativo entre os casos de uma forma sistemática e consistente, amplamente amparada em práticas científicas.

O modelo elaborado neste trabalho e a técnica de QCA escolhida demonstraram bastante sintonia, na medida em que a QCA difere das demais técnicas convencionais, tendo em vista que ela não desagrega os casos analiticamente por variáveis, mas, ao contrário, trata as diferentes configurações dessas variáveis como diferentes tipos de casos.

A ferramenta associada à QCA gerou vinte soluções ou configurações consistentes relativamente aos seis tipos de *Apropriação* propostos, sendo que cada configuração indica um tipo de caso. Recordando que, na QCA, cada caso é individualmente considerado uma entidade complexa, que precisa ser devidamente compreendida na sua expressão total, e que não deve ser desprezada no curso da análise. Essa forma de ver os casos

se encaixa de forma bem ajustada com o fato de que cada caso de *Apropriação* é o resultado de um processo decisório e que tem sua lógica própria, embora também possa ter parâmetros de comparação. Nesta pesquisa, os resultados apontaram, na média, a existência de três a quatro *tipos de casos* relacionados a cada categoria de *Apropriação*.

De que forma a Apropriação se manifesta na relação entre o Executivo e o Legislativo?

A operação empírica do modelo por meio da QCA gerou vinte soluções, que tiveram um poder de explicação que variou de 67% a 88%, o que consideramos muito satisfatório. O número de soluções indica a ampla variação de feições que o fenômeno pode assumir, ainda que seja classificado na mesma categoria ou família, o que, reitera-se, está em plena concordância da perspectiva da causalidade complexa e da equifinalidade.

Relativamente ao mecanismo do *Ganho Informacional*, independentemente das configurações que surgiram por meio da QCA, verificou-se uma forte correspondência entre as variáveis que indicavam o grau de *aproximação de preferências* (ou de alinhamento entre as propostas formalmente emitidas pelo Congresso e pelo Executivo) e o histórico de tramitação dos projetos dos parlamentares na definição do tipo de *Apropriação*.

No que concerne às preferências, quanto mais próxima elas se mostravam ao se comparar as propostas do Executivo com as do Congresso, maior foi a possibilidade de ser um fenômeno do tipo *Apropriação por Agenda Positiva*; a relação inversa, de preferências mais afastadas entre as propostas, foi uma característica predominante das *Apropriações por Controle de Risco*.

Ainda em relação ao *Ganho Informacional*, verificou-se que a participação dos debates e elaboração de subprodutos do processo legislativo (pareceres, emendas, substitutivos, reuniões de audiência pública) foi também bastante característica das duas famílias de *Apropriação*. Quanto mais avançado o ESTÁGIO do processo legislativo, maior possibilidade de a ocorrência estar associada à *Apropriação por Agenda Positiva*, revelando o cunho informacional dos trabalhos realizados durante o processo legislativo. Por outro lado, a presença desta variável não foi determinante na família *Controle de Risco*, corroborando com o princípio de que, nesse tipo de *Apropriação*, mais relevante é a interação entre as preferências e as variáveis dos demais mecanismos.

Como foi descrito, as categorias de *Apropriação* foram também elaboradas levando-se em consideração o nível de prioridades escolhido pelo Executivo, por meio da forma da proposição escolhida e pelo encaminhamento inicialmente dado ao ser apresentada ao Congresso. Adicionalmente, o pesquisador entendeu relevante avaliar o mecanismo de *Eleição de Prioridades* também no que concerne aos movimentos de aceleração do processo legislativo. Dessa forma, também espelhando a interação entre os mecanismos do *Ganho Informacional* com o da *Eleição de Prioridades*, notou-se que as ocorrências de aceleração tiveram um bom nível de resposta nas duas famílias de *Apropriação*. No entanto, quando houve retardamento do processo, apenas os casos de *Apropriação por Controle de Risco* responderam bem à referida situação, ressaltando o caráter de controle prévio de uma faixa de ocorrências do fenômeno. Desse modo, as situações de recuo na velocidade das tramitações foram melhor caracterizadas nas tentativas de *Apropriação por Controle*.

Também foi na diferenciação dos tipos de *Apropriação* menos urgentes que se percebeu de forma mais clara a ocorrência de agendas “disfarçadas”, ou seja, de proposições formalmente apresentadas, mas que apresentam outros objetivos subjacentes e não aparentes. O pesquisador pôde encontrar vários casos em que o fenômeno aconteceu tão somente para bloquear as agendas em curso no Congresso, acomodar demandas dos partidos que fazem parte da coalizão, ou, simplesmente, para esperar que o tema ganhasse mais tempo de amadurecimento e, no devido tempo, fosse possível algum tipo de acordo. Isso evidenciou as várias facetas do seu caráter estratégico e suas múltiplas variações.

O mecanismo da *Conexão Partidária* revelou-se em formas bastante variadas. Primeiramente, deve-se colocar em evidência que mais de 84% das ocorrências de *Apropriação* partiram de iniciativas do partido político que ocupava a Presidência da República, indicando o forte interesse demonstrado pelo chefe do Executivo em garantir a paternidade ou o controle prévio das agendas que já tramitavam no Congresso.

Nas duas famílias de *Apropriação* foram observadas maneiras diferenciadas de manifestação da *Conexão Partidária*. Com relação às *Apropriações por Agenda Positiva*, foram observadas várias situações. Primeiramente, ficou evidente o grau de cooperação entre Executivo e seus partidos aliados, com destaque para as propostas marcadamente defendidas pelo partido do Presidente da República. Também foi observado o comportamento do Executivo em explorar e retirar agendas que estavam sendo conduzidas pela oposição no Congresso, servindo-se da *Apropriação* para interferir e obter a “titularidade” das matérias. As configurações da QCA também captaram o fenômeno em ações de ministros de outros

partidos da coalizão tanto com seus próprios correligionários como com os de outros partidos, indicando também a presença de uma postura mais afinada com o *policy seeking*. Ainda em relação às *Apropriações por Agenda Positiva*, também foi possível detectar ocorrências de cooperação entre partidos de situação e de oposição, indicando haver, em alguns casos, interesse mútuo que superou as clivagens políticas.

Relativamente às *Apropriações por Controle de Risco*, foram raras as situações de convergência de preferências entre o Executivo e o Congresso. A natureza desta família do fenômeno, de prevenir riscos e manter o controle sobre determinadas políticas, indicou a forte mobilização da base aliada contra ações originadas da oposição e, principalmente, um eficiente controle interno dos partidos que ocupavam postos sobre seus correligionários no Congresso.

A influência da *Apropriação* nas relações entre o Executivo e o Legislativo também foi observada por esta tese em termos da mensuração de alguns índices indicativos da repercussão sobre a aprovação das agendas e, conseqüentemente, sobre o nível de governabilidade. O primeiro parâmetro, aqui denominado índice de sucesso, corresponde à razão entre as proposições que foram convertidas em lei e o total daquelas que efetivamente tiveram a tramitação concluída no Congresso. O segundo parâmetro foi chamado índice de eficiência, representado pela relação entre a totalidade de recursos empregados, ou seja, de processos de *Apropriação* empreendidos, e os resultados obtidos, o que indica a aferição do ganho gerado pelo esforço político empreendido, em termos concretos, com base na geração de uma lei.

Quando se fez esses cálculos levando-se em consideração os tipos de proposição utilizados na *Apropriação*, levantaram-se dúvidas acerca da efetividade dessa ação estratégica, especialmente quando se comparava aos índices amplamente divulgados por outros autores. Observou-se, entretanto, que muitos deles não levavam em consideração, por exemplo, as condições excepcionais de que dispõe o Executivo com relação às matérias de sua iniciativa exclusiva. Ocorre que no cálculo desse índices não se costuma discriminar essas matérias das demais, em que o Executivo compartilha a iniciativa com o Legislativo.

Desse modo, dois pontos interessantes chamaram a atenção com relação à *Apropriação* e alguma medição de governabilidade:

- 1) A existência de o fenômeno estar totalmente ligada ao tipo de agenda, à sua variação temática;

- 2) A natureza estratégica da *Apropriação* pedir uma análise criteriosa dos objetivos da sua aplicação.

Com relação ao primeiro ponto, o levantamento de dados demonstra que, pelo estudo dos temas que foram objeto do fenômeno, pode-se inferir uma mensuração do grau de governabilidade de maneira mais qualificada e próxima da realidade. Houve vários temas de políticas com taxa de sucesso de 100%.

Vinculado ao segundo ponto, a pesquisa também realizou o cálculo dos índices de sucesso e de eficiência com base nos tipos de *Apropriação* e os resultados mostraram que, quanto maior o nível de prioridade inerente a cada categoria do fenômeno, mais a estratégia se mostrava atrelada à efetiva aprovação da agenda. Nessas categorias, a taxa de sucesso e o índice de eficiência variaram de 86% a 100%, demonstrando o impacto da *Apropriação* como fenômeno mediador entre as ferramentas do Executivo, a natureza das agendas e os propósitos a serem alcançados. Por outro lado, quando menor a prioridade, ou seja, nas categorias de *Apropriação por Agenda Positiva Preparatória* e por *Controle Preliminar de Risco*, tais índices mostraram-se bastante modestos, especialmente as da segunda categoria citada, o que evidencia que o fenômeno assume características de estratégia de “agenda disfarçada”, indicando apenas a acomodação de interesses dentro da coalizão de apoio ao governo ou o controle prévio de algum tema, ambos sem expectativa de aprovação da proposta enviada ao Congresso.

Avançando além do modelo analítico, esta pesquisa também conseguiu mapear outras manifestações do fenômeno da *Apropriação*, como as *Apropriações por veto* e as *Apropriações Sequenciais*.

A *Apropriação* por veto é o tipo de fenômeno por meio da qual o jogo legislativo, finalizado com a aprovação de uma proposta pelo Congresso, é encerrado pelo Executivo com o veto e, em seguida, reiniciado com a apresentação de uma proposição que trata do mesmo objeto da vetada, porém nos termos do Executivo. Essa manifestação do fenômeno reforça a ação estratégica de antecipação capaz de incentivar os congressistas a se comportarem de maneira favorável à Presidência da República. A explicação do *modus operandi* da *Apropriação* por veto teve apoio as contribuições da literatura de Cameron (2000) e Tsebelis e Alemán (2005), como já foi mencionado.

Por sua vez, as *Apropriações Sequenciais* têm sua ocorrência caracterizada pela apresentação de mais de um projeto para conseguir aprovar uma lei, geralmente como

alternativa de acelerar os processos, levando-se em conta os ganhos informacionais obtidos ao longo das tramitações. Dois aspectos ficaram evidenciados nesse tipo de manifestação do fenômeno. O primeiro é o fato de haver mudança de prioridades manifestadas pelo reinício do jogo legislativo, a partir de uma nova proposição, normalmente com outro rito de discussões, tal como ocorre com as MPs. O segundo aspecto, mais no âmbito do fenômeno aqui estudado, é o fato de termos mais de um estágio de *Apropriação*; como início, há a apresentação da primeira proposição legislativa, e, no momento posterior, no qual, a partir da apresentação da nova proposição, o governo incorporava as alterações que julgasse mais convenientes. Observou-se que *Apropriação Sequencial* não está vinculada especificamente a uma das categorias de *Apropriação* propostas nesta tese, pois sua existência está totalmente centrada na forma de transição entre elas. Ademais, a existência dessa variação do fenômeno é mais um indicativo na necessidade de o Executivo adotar diferentes estratégias em face das prioridades e do contexto político no momento da discussão da matéria.

Por fim, alguns casos de *Apropriação* serviram de base para uma rápida avaliação das transformações legais e da distância de preferências entre Legislativo e Executivo. Nos casos dos reajustes do salário mínimo e dos benefícios da previdência, por exemplo, ficou evidente que até mesmo nas situações retratadas pela ocorrência de *Apropriação por Controle de Risco*, cuja natureza está ligada à manutenção do *status quo* controlado pelo Executivo, pode haver espaço para a mudança institucional, de caráter gradual, porém contínua. Além disso, esses casos evidenciam que, em um horizonte de longo prazo, as preferências entre os poderes podem se aproximar, mesmo que em pequeno grau.

Propostas de continuidade dos estudos sobre *Apropriação*

Além da continuidade deste estudo, seja pela extensão do tempo de análise, pela nova análise, ou pela reavaliação completa do modelo e dos pressupostos teóricos, considera-se como promissora possibilidade de pesquisa o estudo das medidas provisórias de FHC anteriores à Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Como foi colocado no capítulo 1, o processo de análise dessas medidas provisórias é bastante complexo, mas pode revelar nuances interessantes quanto ao tipo de estratégia adotada antes e após uma mudança institucional estabelecida pela Constituição. A título de proposta, sugerimos como hipótese que a prática da *Apropriação* por meio das citadas medidas provisórias tenha sido a origem da

prática das *Apropriações Sequenciais*, dadas sucessivas reedições e a constante incorporação de sugestões e/ou projetos de parlamentares.

Outra possibilidade de futuras investigações está nos casos que inicialmente foram classificados como *Apropriação*, cuja categoria da variável ESTÁGIO foi assinalada como SIMULTÂNEO. Relembrando, são situações em que os projetos do Legislativo e do Executivo, que compartilhavam o mesmo objeto de política, foram apresentadas num curto prazo de tempo entre si, não configurando, *a priori*, a ocorrência do fenômeno. Constituem casos bastante promissores sobre a atuação de grupos de interesse, dada que a atuação desses atores ocorre sempre de forma paralela entre os dois poderes da República. Os casos detectados seriam um forte indício de uma resposta concomitante dos atores políticos, suscitando o sucesso da abordagem dos grupos interessados.

Também se observa como promissora alternativa para a continuidade dos estudos sobre a *Apropriação* o uso do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003), como forma de estudar as origens do interesse do Executivo por agendas preliminarmente trabalhadas no Legislativo, bem como os detalhes atinentes ao processo decisório e a participação de determinados atores políticos. O estudo de caso clássico conduzido por modelos como o do citado autor pode ajudar a comprovar ou refutar o modelo analítico desenvolvido nesta pesquisa, ou trazer novos elementos para a expansão do entendimento do fenômeno.

À guisa de conclusão

É importante ressaltar que nem sempre contribuições no campo da ciência nascem necessariamente de teorias estabelecidas. A penicilina, por exemplo, não foi um fármaco novo, fruto de um programa de pesquisa, mas de um acontecimento ocorrido ao acaso. Não obstante, sua descoberta estimulou a investigação científica no domínio da antibioterapia, suscitando estudos sistemáticos e desencadeando novos investimentos.

Evidentemente, guardadas as devidas proporções, a detecção da existência da *Apropriação*, fruto da observação de quem trabalha no Congresso Nacional, também não resultou de um programa ou de uma linha de pesquisa, nem da reflexão trazida acerca de um argumento teórico. A novidade apenas apontada pelo trabalho preambular de Silva e Araújo (2010a) motivou a realização desta pesquisa.

Assim, com o empreendimento do amplo esforço de investigação e análise, esta pesquisa tenta cumprir o seu papel de continuidade científica no domínio desse fenômeno, visando a dar uma contribuição sistemática e consistente a novos trabalhos sobre o tema. Reorientou-se a leitura inicial e expandiu-se a compreensão do fenômeno estudado, abrangendo também outras perspectivas a ele vinculadas que estão inseridas no campo dos estudos legislativos e das relações entre Executivo e o Legislativo no país.

Conforme as palavras de Fernando Pessoa, que se registre nessas páginas o desejo de que sempre ocorra a aversão de concluir, de engessar, de dogmatizar e, sim, que exista o desejo incessante de expandir, aprimorar e progredir. Assim, consideram-se muito bem vindos novos pensamentos e associações de ideias acerca dessa recente agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEMAN, Eduardo; TSEBELIS, George. Agenda Control in Latin American Presidential Democracies. In: Annual meeting of the American Political Science Association, Boston, 2002.
- ALSTON, L.J.; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. *The Journal of Law Economics and Organization*. v. 22, n. 1, 2006.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Ed. Unesp, p. 131-140, 2007.
- _____. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W. e McCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, n. 55, p. 550-78, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ARAÚJO, Suely M. V. G. *Lei de Gestão das Florestas Públicas: polêmicas e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados (estudo técnico - Consultoria Legislativa), 2008.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, vol. 2, n. 2, p. 58-74, 2012. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rieland/article/view/5847>. Acessado em 20 de outubro de 2012.
- _____. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 10, Brasília, p. 285-311, 2013.
- ARNOLD, Douglas R. *The Logical of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press, 1991.

- AVELINO, George Filho. Clientelismo e política no Brasil: Revisitando velhos problemas. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 38, 1994.
- BECKMANN, Matthew N. *Pushing the Agenda: Presidential Leadership in US Lawmaking, 1953-2004*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- BERG-SCHLOSSER, D., DE MEUR, G, RIHOUX, B.; RAGIN, Charles C. Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an approach. In: RIHOUX, B.; RAGIN, Charles C. (orgs.) *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA and London: Sage Publications, 2008.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertand Brasil, 1989.
- CAIN, Bruce E.; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Service*. Cambridge, Harvard University Press, 1987.
- CALMON, P. C. P.. *Mecanismos e Instituições: comentários introdutórios*. Notas de aula. Mimeografado, 2011.
- CAMERON, Charles M. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge University Press, Political Economy of Institutions and Decisions Series (James Alt and Douglass North editors), 2000.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.
- CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, pp. 187-218, 2002.
- COELHO, Inocêncio Mártires. *Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica: fragmentos*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- COLLIER, D. Translating quantitative methods for qualitative research: the case of selection bias. *American Political Science Review*, v. 89, n. 2, p. 461-466, 1995.
- COLLIER, D., LAPORTE, J.; SEAWRIGHT, J. Typologies: Forming Concepts and Creating Categorical Variables. In: J. M.Box-Steffensmeier, H. E.Brady, D. Collier (Orgs.), *Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford University Press, p 152-173, 2008.
- COLLIER, D.; MAHON, J. E. Jr. Conceptual ‘stretching’ revisited: adapting categories in comparative analysis. *American Political Science Review*, v. 87, n. 4, p. 845-55, 1993.

CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL (1988).

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Consultada em 01/12/2012.

CORBIN, J.; STRAUSS, A. *Basics of qualitative research, grounded theory procedures and techniques*. 3. ed. New York: Sage Publications, 2008.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press, 1993.

_____. *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, p. 171-189, 2001.

DÖRING, Herbert. Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda. In Döring, Herbert (org). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press, p. 223-246, 1995.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005.

DÖRING, Herbert. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. *Legislative Studies Quarterly*, v. 26, n. 1, p. 145-165, 2001.

ELSTER, Jon. *Explaining Social Behavior: more nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo: Anpocs, n. 29, p. 175-200, 1995.

_____. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 47, 1997.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP, 1999.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário, in G. Soares e L. Rennó (orgs.), *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 249-280, 2006.

FISS, Peer C. Building Better Causal Theories: A Fuzzy Set Approach to Typologies in Organization Research. *Academy of Management Journal*, n. 54, p. 393-420, 2011.

- FREITAS, H. M. Rodrigues de; JANISSEK, Raquel. *Análise léxica e análise de conteúdo: técnicas complementares, sequenciais e recorrentes para exploração de dados qualitativos*. Porto Alegre: Sphinx: Editora Sagra Luzzatto, 2000.
- GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MIT Press, 2004.
- GERRING, John. Causation: A Unified Framework for the Social Sciences. *Journal of Theoretical Politics*, v. 17, n. 2, 2005.
- GERRING, John. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- GILLIGAN, Thomas; KREHBIEL, Keith. Collective decisionmaking and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 3, 1987.
- GLASER B; STRAUSS A. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine, 1967.
- HAIR Jr. et al. *Análise Multivariada de Dados*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- KING, Gary, KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in quantitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, v.1, n. 3, p. 19-53, 1997.
- KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1992.
- LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.
- LIMONGI, F. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

- _____. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, v. 44, p. 81-106, 1998.
- _____. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, . (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. New York: Oxford University Press, 2011.
- LEONI, Eduardo, PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. *Opin. Publica*, Campinas, v. 9, n.1, p. 44-67, 2003.
- LOHMANN, Susanne. An Information Rational for the Power of Special Interests. *American Political Science Review*, v. 92, n. 4, p. 809-827, 1998.
- LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics*, n. 16, p. 677-715, 1964.
- _____. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, n. 32, p. 298-310, 1972.
- MAHONEY, James; TERRIE, P. Larkie. Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry F. & COLLIER, David (eds.). *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (eds.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- MAINWARING, S.. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MAINWARING, S; SHUGART, M. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 1997.
- MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forence, 2011.

MERTON, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Rev. bras. Ci. Soc.*, v. 15, n.43, p. 45-67, 2000.

_____. Comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão: as relações Entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.46, n.4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timoty; RENNÓ, Lucio. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. *Journal of Politics* 67, n. 1, p. 178-200, 2005.

_____. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. *Legislative Studies Quarterly* 33, n. 1, p. 5-32, February 2008.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O Que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 323-362, 2001.

_____. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Rev. Econ. Polit.* v. 27, n. 4, p. 664-682, Dec. 2007.

PESSANHA, Charles. *Poder Legislativo do Executivo no Brasil: O Decreto-lei e a Medida Provisória, 1965-1999*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Las Instituciones en las Nuevas Democracias: La Cuestión Republicana. Buenos Aires, 13 e 14 de abril, 1999.

POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar (Org). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf . Consultado em 01/12/2012.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL.

<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf> . Consultado em 08/08/2012.

RAGIN, Charles C. *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

_____. *Constructing Social Research: The unity and Diversity of Method*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1994.

_____. *Fuzzy set social science*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

_____. *User's Guide to Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.0*. Tucson, Arizona: Department of Sociology, University of Arizona, 2006.

_____. "Qualitative Comparative Analysis Using *Fuzzy Sets* (fsQCA)." In: RIHOUX, B.; RAGIN, Charles C. (orgs.) *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA and London: Sage Publications, 2008a.

_____. (2008b). Calibration Versus Measurement. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry F. & COLLIER, David (eds.) *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, p.152-173, 2008b.

_____. *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago: University of Chicago Press, 2008c.

RAGIN, Charles C., KRISS, A. Drass; DAVEY, Sean. *Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.0*. Tucson, Arizona: Department of Sociology, University of Arizona, 2006.

RAGIN, Charles C.; FISS, P.C.. Net effects analysis versus configurational analysis: An empirical demonstration. In: RAGIN, Charles. C. (Org.) *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

RAILE, Eric D, PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, p. 323-334, 2010.

REICH, Gary. Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy. *Legislative Studies Quarterly*, v.27, p. 5-31, 2002.

RENNÓ, Lucio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?. In: AVRITZER,

Leonardo; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

REZENDE, F. C. Razões Emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, v. 6, p. 297-337, 2011.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RIHOUX, Benoît.; RAGIN, Charles. C. (Org.). *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. As Ordens Executivas nos Estados Unidos. *Plenarium*, Brasília, v. 5, n. 5, 2008.

ROHDE, David W. *Parties and Leaders in the Post reform House*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

SAMUELS, David. Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, n. 3, p. 481-497, 2000.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 465-492, 1997.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

_____. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 223-236, 2006.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 693-735, 2005.

SANTOS, Fabiano; RENNÓ, Lucio. The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies. *The Journal of Legislative Studies*, v. 10, n. 1, p. 50-70, 2004.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, n. 64, p. 1033-53, 1970.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. Structure-induced Equilibrium and Legislative Choice. *Public Choice*, n. 37, p. 503-519, 1981.

_____. Institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, n. 81, p. 85-103, 1987.

- _____. Positive theories of congressional institutions. In: SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. (Ed.). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, p. 5- 35, 1995.
- SHUGART, Matthew. S.; CAREY, John M. (Org.). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. Apropriação da agenda do legislativo: como aferir esse fenômeno?. Texto para Discussão - Centro de Estudos da Consultoria, Senado Federal, Brasília, n. 76, 2010a. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/Texto%2076%20-%20Rafael%20Silva%20e%20Suely%20Araujo.pdf . Acessado em 10 de setembro de 2010.
- _____. Apropriação da agenda do legislativo: usurpação ou cooperação entre os poderes?. In: X Congresso Internacional da Brazilian Studies Association (BRASA), Brasília, 2010b.
- _____. Apropiaación de la agenda legislativa: usurpación o cooperación entre los poderes?. In: XXIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Toronto, 2010c.
- _____. Ainda é possível legislar: os *agenda holders* no Congresso Nacional. *Rev. Sociol. Polit.* (no prelo), 2013.
- STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- STRØM, Kaare. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*, n. 34, p. 565-598, 1990.
- STRØM, Kaare; MULLER, Wolfgang C.; BERGMAN, Torbjörn (Eds.). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press, 2008.
- TABACHNICK, B.G.; FIDELL, L.S. *Using Multivariate Statistics*. 4th. Ed. Harper Collings College Publishers, 2000.
- TILLY, Charles. Mechanisms in Political Process. *Annual Review of Political Science*, n. 4, p. 21-41, 2001.
- TROCHIM, W.M.K. *Research Methods Knowledge Base*. Web Center for Social Research Methods, 2006. Disponível em <http://www.socialresearchmethods.net/kb/timedim.php>. Acessado em: 30 abr. 2012.

TSEBELIS, George; ALEMAN, Eduardo. Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. *World Politics*, v. 57, n. 3, p. 396-420, 2005.

VILAROUCA, Marcio Grijó. Taxa de Sucesso Legislativo do Executivo no Processo Bicameral: Comparando os Governos FHC e Lula (1995-2006). In: 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, 2008.

WEAVER, R. Kent. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, n.6, p. 371-398, 1986.

WEINGAST, Barry e MARSHALL, William. The Industrial Organization of Congress. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, p. 132-162, 1988.

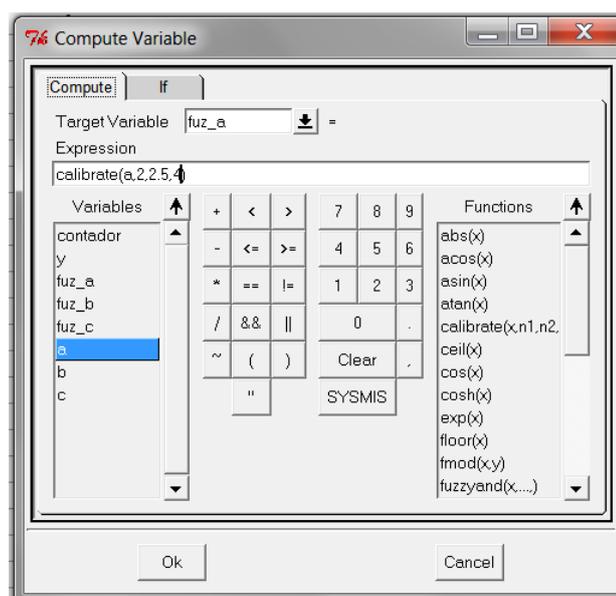
ZUCCO, César. Presidentialism, state size, and party behavior in Latin America. In: XXII International Congress of the Latin American Studies Association, Dallas, 2003.

**APÊNDICE A - PROCEDIMENTOS DO *SOFTWARE* FSQCA E
INTERPRETAÇÃO DOS *OUTPUTS***

I. Calibragem

1. Para converter as variáveis convencionais em variáveis *fuzzy*, é necessário realizar a calibragem. Para tanto, deve-se encaminhar para a janela *Variables-Compute*:

- a. Nomeia a variável que deseja ser a nova variável *fuzzy* (target variable) e escolha no campo *Expression* a função *calibrate(x,n1,n2,n3)*, que pode ser encontrada no menu *Functions*.
- b. Edite a função *calibrate* no campo *Expression*. No exemplo dado, “calibrate (a,2,2.5,4)” significa que “a” é o nome da variável que já faz parte do banco de dados inicial; “2” é o valor de “a” que corresponde ao valor mínimo para indicar presença da condição; “2.5” é o valor do ponto de cruzamento; e “4” é o valor mínimo que indica a não-presença dentro do conjunto formado pelos valores da variável no banco de dados.



II. Seleção das variáveis no modelo

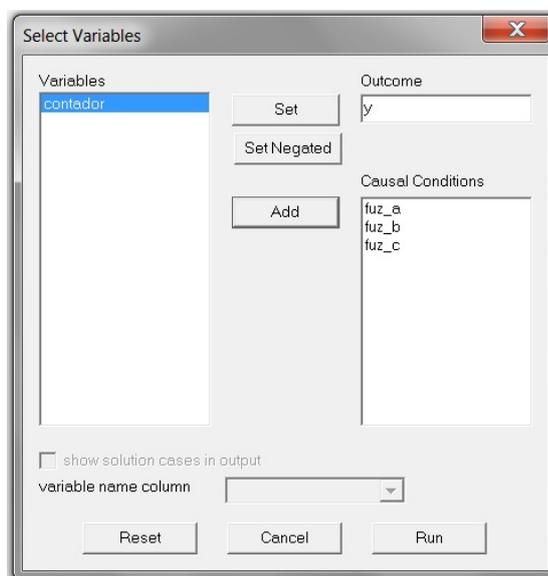
2. Para analisar os dados, encaminhar-se para a janela *Analyze - Fuzzy Sets - Truth Table Algorithm*.

3. A lista de variáveis disponível na base de dados aparecerá em uma nova janela chamada “Select Variables”.

- c. Selecionar a variável dependente como “Outcome”; se desejamos explicar a ausência deste resultado ($\sim Y$), no lugar de sua presença, devemos marcar

“Negate”.

- d. Selecionar as variáveis dependentes como “Causal Conditions”.
- e. Para prosseguir, acionar “Run”.



III. Identificação das configurações na “tabela verdade”

4. Uma nova janela (“Edit Truth Table”) mostrará a tabela verdade. Da esquerda para a direita, as colunas desta tabela representam:

- a. Os valores possíveis de cada uma das variáveis independentes (até esgotar todas as combinações possíveis para a tabela de verdade).
- b. O número de casos observado para cada configuração causal (na coluna "number"). Quando a tabela é classificada do mais alto ao mais baixo, o que acontece por padrão, uma percentagem ao lado do número de casos indica que percentagem do total de casos na amostra está incluída e em que configuração.
- c. Uma coluna vazia ("y") em que devemos indicar se cada configuração é suficiente para causar o resultado (mais detalhes sobre este ponto 7 abaixo).
- d. Uma coluna (“raw consist”) que informa a taxa de consistência para cada configuração. Se todas as variáveis são dicotômicas (0,1) este índice indica a proporção de casos em cada grupo que são o resultado de interesse.
- e. Outras colunas (“PRI consist.” e “SYM consist”) com informação adicional.

fuz_a	fuz_b	fuz_c	number	y	raw consist.	PRI consist.	SYM consist
0	1	0	22 (43%)		0.216246	0.091632	0.611849
1	1	0	12 (66%)		0.653134	0.592026	0.813451
1	1	1	10 (86%)		0.766214	0.708225	0.794038
0	1	1	3 (92%)		0.409429	0.138722	0.565714
1	0	0	3 (98%)		1.000000	1.000000	0.627816
1	0	1	1 (100%)		1.000000	1.000000	0.564719
0	0	0	0 (100%)		1.000000	1.000000	0.522013
0	0	1	0 (100%)		1.000000	1.000000	0.540508

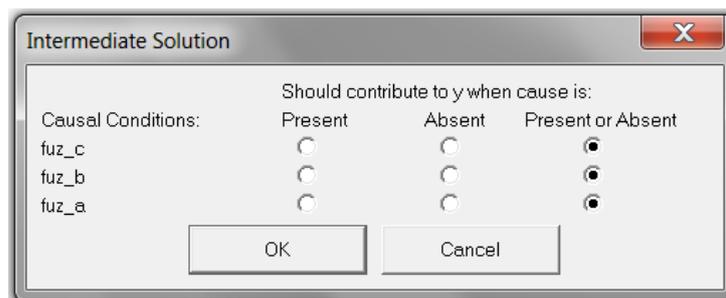
5. O próximo passo é eliminar todas as configurações de teoricamente possíveis, mas sem exemplos no banco de dados, para que “number” = 0. Para excluir essas linhas, um deve:

- a. Certifique-se de que a tabela é classificada pelo número de casos, do mais alto ao mais baixo.
- b. Localizar na coluna "number" no primeiro caso (a partir do topo) que tenha valor de 0.
- c. Ir a *Edit - Delete current row to last row* para que todas as linhas entre a linha selecionada e a última linha serão removidas da tabela.

6. Selecione qualquer valor na coluna “Consist” e vá para “Sort Descending”. Este comando reordenar a tabela com base nos valores de consistência. Na coluna "y", insira valores de 1 para todas as linhas no intervalo superior tendo níveis de consistência, indicando uma relação causal de suficiência. Preencha a coluna "y", com valores de 1 para todas as configurações suficientes e 0 para todas as configurações abaixo do limiar de suficiência.

IV. Minimização das configurações causais

7. Quando a tabela está completa, selecionar o botão “Standard Analyses”.
8. Uma janela especial permite definir se cada variável independente deve produzir o resultado, indicando se o fator está presente ou está ausente. A terceira coluna permite a análise considera duas possibilidades.



9. Os resultados da análise aparecem na janela “fs/QCA”. O programa gera três resultados alternativos.

- a. O primeiro, chamado "COMPLEX SOLUTION " oferece uma solução mais detalhada. Esta solução pressupõe que todas as configurações sem casos (isto é, “number” = 0) produziram a ausência dos resultados de interesse, impedindo a simplificação das configurações suficientes pelos resultados conhecidos por contrafactuais.
- b. O segundo, chamado "PARCIMONIUS SOLUTION" oferece a solução mais simples e teórica. Esta solução pressupõe que todas as configurações sem casos tenham produzido o desfecho de interesse, que permite um máximo de simplificação das configurações suficientes a partir dos resultados contrafactuais.
- c. Uma terceira solução "INTERMEDIATE SOLUTION " propõe uma alternativa de complexidade intermediária, assumindo que só algumas configurações sem casos apresentem resultado de interesse. Nesta, a complexidade das configurações causais resultante é maior do que na solução parcimoniosa. É comum a solução intermediária ser mais simples do que a solução mais complexa.
- d. Todos estes resultados são apoiados por evidências empíricas. Selecionar um destes resultados acima dos outros, dependerá da decisão de aceitar certas hipóteses simplificadoras.

10. A estrutura do *output* do *software* é a seguinte:

```

*****
*TRUTH TABLE ANALYSIS*
*****
Base de dados empregada → File: APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy.csv

Model: fuz_y = f(fuz_a, fuz_b, fuz_c) ← Modelo: efeito e condições causais

Rows: 10
♦♦ Rows: 5 50.0% ← Número de linhas da tabela verdade
♦♦ Rows: 5 50.0% ← (configurações com casos observados)
♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey ← Algoritmo de minimização
True: 1

--- COMPLEX SOLUTION --- ← Solução mais completa

Consistência mínima (configurações com valores inferiores foram consideradas como não suficientes) → frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 0.762348

raw coverage unique coverage consistency
fuz_a*~fuz_b 0.186337 0.026163 1.000000
fuz_a*fuz_c 0.565872 0.121221 0.646214
solution coverage: 0.753189
solution consistency: 0.792345
} SOLUÇÕES

```

11. No final de cada relatório há o conjunto de soluções que apresentam as configurações identificadas na análise.

- A ausência do atributo é indicada pelo sinal (\sim) à frente da variável. Cada linha da solução representa a disjunção (“ou” ou “+”) e o sinal * indica a conjunção (“e”). No exemplo anterior, a solução é dada pela operação $(fuz_a * \sim fuz_b) + (fuz_a * fuz_c)$.
- Como fuz_a é um atributo comum, as configurações podem ser resumidas como $fuz_a * (\sim fuz_b + fuz_c)$. Isto indica que fuz_a é potencialmente uma condição necessária identificada na análise (enquanto $\sim fuz_b$ e fuz_c são intercambiáveis).
- A coluna “raw coverage” indica que a configuração $fuz_a * \sim fuz_b$ permite explicar 18,6% dos casos positivos ($Y=1$) na amostra. A configuração $fuz_a * fuz_c$ permite explicar 56,5% dos casos positivos. A cobertura de cada solução é dada pela fórmula (Ragin, 2008a, 2008c):

$$Coverage(X_i \leq Y_i) = \sum [\min(X_i, Y_i)] / \sum Y_i$$

- A coluna “unique coverage” se refere à proporção de casos positivos explicados exclusivamente por cada uma das configurações, ou seja, não cobertos por outras explicações.
- A coluna “consistency” indica o grau de consistência para cada configuração

causal. O valor “1,00” indica que todos os casos que apresentam configurações $fuz_a * \sim fuz_b$ também apresentaram o desfecho de interesse. Por sua vez, a configuração $fuz_a * fuz_c$ apresenta 64,6% dos casos com consistência. A consistência de cada solução (Ragin, 2008a, 2008c) é dada por:

$$Consistency (X_i \leq Y_i) = \frac{\sum [\min(X_i, Y_i)]}{\sum X_i}$$

- f. Na base da tabela, o índice “Solution coverage” nos indica a proporção de casos com o resultado de interesse que são explicados pelo modelo completo. No exemplo, 75% dos casos em que $Y=1$ são explicados por $fuz_a * (\sim fuz_b + fuz_c)$.
- g. O índice “Solution consistency” nos indica a proporção de casos incluídos na solução $fuz_a * (\sim fuz_b + fuz_c)$ que apresentam o resultado de interesse. No exemplo, dado que cada uma das soluções parciais tem uma consistência de 100%, a solução agregada tem consistência de 79,2%.

APÊNDICE B - *OUTPUTS* GERADOS PELO SOFTWARE FS/QCA 2.5

I - Análise fsQCA da *Apropriação por Agenda Positiva Imediata*

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - MPs - Definitivo.csv
 Model: fuz_ap = f(fuz_prefer, fuz_minipartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 12
 ♦♦ Rows: 6 50.0%
 ♦♦ Rows: 6 50.0%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1

--- COMPLEX SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.802632

	raw coverage	unique coverage	consistency
fuz_prefer*~fuz_minipartpr*~fuz_convpart	0.184302	0.024128	1.000000
fuz_prefer*fuz_minipartpr*fuz_convpart	0.419477	0.119477	0.805246
fuz_prefer*~fuz_minipartpr*fuz_estagio	0.180523	0.000000	1.000000
fuz_prefer*fuz_convpart*fuz_estagio	0.324128	0.000000	0.820456
solution coverage: 0.523256			
solution consistency: 0.837599			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - MPs - Definitivo.csv
 Model: fuz_ap = f(fuz_prefer, fuz_minipartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 12
 ♦♦ Rows: 6 50.0%
 ♦♦ Rows: 6 50.0%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1-L

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.802632

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_minipartpr	0.241279	0.102907	1.000000
fuz_prefer*fuz_convpart	0.447384	0.309011	0.815149
solution coverage: 0.550290			
solution consistency: 0.844335			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - MPs - Definitivo.csv
 Model: fuz_ap = f(fuz_estagio, fuz_convpart, fuz_minipartpr, fuz_prefer)

Rows: 9
 ♦♦ Rows: 0 0.0%
 ♦♦ Rows: 9 100.0%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1
 0 Matrix: 0L
 Don't Care: -

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.802632
 Assumptions:

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_convpart*~fuz_minipartpr*fuz_prefer	0.184302	0.024128	1.000000
fuz_convpart*fuz_minipartpr*fuz_prefer	0.419477	0.119477	0.805246
fuz_estagio*~fuz_minipartpr*fuz_prefer	0.180523	0.000000	1.000000
fuz_estagio*fuz_convpart*fuz_prefer	0.324128	0.000000	0.820456
solution coverage: 0.523256			
solution consistency: 0.837599			

II - Análise fsQCA da *Apropriação por Agenda Positiva Prioritária*

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo - TESTE.csv
 Model: fuz_ap1 = f(fuz_prefer, fuz_urg, fuz_acelera, fuz_minpartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 33
 ♦♦ Rows: 26 78.8%
 ♦♦ Rows: 7 21.2%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1

--- COMPLEX SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.844758

	raw coverage	unique coverage	consistency
fuz_prefer*fuz_urg*fuz_acelera*~fuz_convpart	0.436575	0.097251	0.869840
fuz_prefer*fuz_urg*fuz_acelera*fuz_estagio	0.393446	0.044397	0.897300
fuz_prefer*fuz_urg*~fuz_minpartpr*fuz_convpart*fuz_estagio	0.200846	0.014376	0.860507
solution coverage: 0.505073			
solution consistency: 0.837657			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo - TESTE.csv
 Model: fuz_ap1 = f(fuz_prefer, fuz_urg, fuz_acelera, fuz_minpartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 33
 ♦♦ Rows: 26 78.8%
 ♦♦ Rows: 7 21.2%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1-L

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.844758

	raw coverage	unique coverage	consistency
fuz_prefer*fuz_acelera	0.512896	0.326426	0.887020
fuz_urg*~fuz_minpartpr*fuz_convpart	0.200846	0.014376	0.843695
solution coverage: 0.527272			
solution consistency: 0.837193			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo - TESTE.csv
 Model: fuz_ap1 = f(fuz_estagio, fuz_convpart, fuz_minpartpr, fuz_acelera, fuz_urg, fuz_prefer)

Rows: 10
 ♦♦ Rows: 0 0.0%
 ♦♦ Rows: 10 100.0%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1
 0 Matrix: 0L
 Don't Care: -

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.844758
 Assumptions:
 fuz_urg (present)

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_convpart*fuz_acelera*fuz_urg*fuz_prefer	0.436575	0.097251	0.869840
fuz_estagio*fuz_acelera*fuz_urg*fuz_prefer	0.393446	0.044397	0.897300
fuz_estagio*fuz_convpart*~fuz_minpartpr*fuz_urg*fuz_prefer	0.200846	0.014376	0.860507
solution coverage: 0.505073			
solution consistency: 0.837657			

III - Análise *fsQCA* da Apropriação por Agenda Positiva Preparatória

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo - TESTE.csv
 Model: fuz_ap2 = f(fuz_prefer, fuz_urg, fuz_retarda, fuz_minpartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 34
 Rows: 13 38.2%
 Rows: 21 61.8%
 Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1

--- COMPLEX SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.874736

	raw coverage	unique coverage	consistency
fuz_prefer*~fuz_urg*~fuz_retarda	0.537415	0.016689	0.912477
fuz_prefer*~fuz_urg*fuz_minpartpr	0.597173	0.056931	0.880881
~fuz_urg*fuz_minpartpr*fuz_estagio	0.409959	0.028264	0.865833
~fuz_urg*~fuz_retarda*~fuz_minpartpr*~fuz_convpart	0.213190	0.018573	0.986301
fuz_prefer*~fuz_urg*fuz_convpart*fuz_estagio	0.383984	0.006191	0.907443
~fuz_urg*fuz_retarda*~fuz_minpartpr*fuz_convpart*~fuz_estagio	0.124899	0.018304	0.931727
solution coverage: 0.779138			
solution consistency: 0.874471			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo - TESTE.csv
 Model: fuz_ap2 = f(fuz_prefer, fuz_urg, fuz_retarda, fuz_minpartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 34
 Rows: 13 38.2%
 Rows: 21 61.8%
 Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1-L

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.874736

	raw coverage	unique coverage	consistency
fuz_prefer*~fuz_urg	0.733378	0.215478	0.889342
~fuz_urg*fuz_estagio	0.507133	0.028264	0.870208
~fuz_urg*~fuz_minpartpr	0.265141	0.010229	0.925752
~fuz_prefer*~fuz_minpartpr*~fuz_estagio	0.146568	-0.000000	0.839630
solution coverage: 0.786944			
solution consistency: 0.856703			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo - TESTE.csv
 Model: fuz_ap2 = f(fuz_estagio, fuz_convpart, fuz_minpartpr, fuz_retarda, fuz_urg, fuz_prefer)

Rows: 38
 Rows: 0 0.0%
 Rows: 38 100.0%
 Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1
 0 Matrix: 0L
 Don't Care: -

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.874736
 Assumptions:

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_retarda*~fuz_urg*fuz_prefer	0.537415	0.016689	0.912477
fuz_estagio*fuz_minpartpr*~fuz_urg	0.409959	0.028264	0.865833
fuz_minpartpr*~fuz_urg*fuz_prefer	0.597173	0.056931	0.880881
~fuz_convpart*~fuz_minpartpr*~fuz_retarda*~fuz_urg	0.213190	0.018573	0.986301
fuz_estagio*~fuz_convpart*~fuz_urg*fuz_prefer	0.383984	0.006191	0.907443
~fuz_estagio*fuz_convpart*~fuz_minpartpr*fuz_retarda*~fuz_urg	0.124899	0.018304	0.931727
solution coverage: 0.779138			
solution consistency: 0.874471			

IV - Análise fsQCA da *Apropriação por Controle Imediato de Risco*

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - MPs - Definitivo.csv
 Model: ~fuz_ap = f(fuz_prefer, fuz_minipartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 12
 ♦♦ Rows: 7 58.3%
 ♦♦ Rows: 5 41.7%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1

--- COMPLEX SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.840167

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_prefer*fuz_minipartpr	0.791586	0.612980	0.897275
~fuz_prefer*fuz_convpart*~fuz_estagio	0.178606	0.000000	0.803243
solution coverage: 0.791586			
solution consistency: 0.884027			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - MPs - Definitivo.csv
 Model: ~fuz_ap = f(fuz_prefer, fuz_minipartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 12
 ♦♦ Rows: 7 58.3%
 ♦♦ Rows: 5 41.7%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1-L

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.840167

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_prefer	0.791586	0.791586	0.870473
solution coverage: 0.791586			
solution consistency: 0.870473			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - MPs - Definitivo.csv
 Model: ~fuz_ap = f(fuz_estagio, fuz_convpart, fuz_minipartpr, fuz_prefer)

Rows: 6
 ♦♦ Rows: 0 0.0%
 ♦♦ Rows: 6 100.0%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1
 0 Matrix: 0L
 Don't Care: -

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.840167
 Assumptions:
 ~fuz_prefer (absent)

	raw coverage	unique coverage	consistency
fuz_minipartpr*~fuz_prefer	0.791586	0.612980	0.897275
~fuz_estagio*fuz_convpart*~fuz_prefer	0.178606	0.000000	0.803243
solution coverage: 0.791586			
solution consistency: 0.884027			

V - Análise fsQCA da *Apropriação por Controle Urgente de Risco*

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo.csv
 Model: fuz_cr1 = f(fuz_prefer, fuz_urg, fuz_acelera, fuz_minpartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 34
 Rows: 31 91.2%
 Rows: 3 8.8%
 Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1

--- COMPLEX SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.724518

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_prefer*fuz_urg*fuz_acelera*fuz_minpartpr~fuz_estagio	0.423341	0.000000	0.688032
~fuz_prefer*fuz_urg*fuz_acelera*fuz_minpartpr*fuz_convpart	0.496581	0.073240	0.709197
solution coverage: 0.496581			
solution consistency: 0.679142			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo.csv
 Model: fuz_cr1 = f(fuz_prefer, fuz_urg, fuz_acelera, fuz_minpartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 34
 Rows: 31 91.2%
 Rows: 3 8.8%
 Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1-L

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.724518

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_prefer*fuz_acelera*fuz_minpartpr	0.505434	0.505434	0.677090
solution coverage: 0.505434			
solution consistency: 0.677090			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo.csv
 Model: fuz_cr1 = f(fuz_estagio, fuz_convpart, fuz_minpartpr, fuz_acelera, fuz_urg, fuz_prefer)

Rows: 4
 Rows: 0 0.0%
 Rows: 4 100.0%
 Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1
 0 Matrix: 0L
 Don't Care: -

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.724518
 Assumptions:

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_convpart*fuz_minpartpr*fuz_acelera*fuz_urg*~fuz_prefer	0.496581	0.073240	0.709197
~fuz_estagio*fuz_minpartpr*fuz_acelera*fuz_urg*~fuz_prefer	0.423341	0.000000	0.688032
solution coverage: 0.496581			
solution consistency: 0.679142			

VI - Análise fsQCA da *Apropriação por Controle Preliminar de Risco*

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo.csv
 Model: fuz_cr2 = f(fuz_prefer, fuz_urg, fuz_retarda, fuz_minpartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 35
 ♦♦ Rows: 31 88.6%
 ♦♦ Rows: 4 11.4%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1

--- COMPLEX SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.830189

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_urg*fuz_retarda*~fuz_minpartpr*fuz_convpart*~fuz_estagio	0.365728	0.029501	0.842158
fuz_prefer*~fuz_urg*~fuz_retarda*~fuz_minpartpr*fuz_convpart*fuz_estagio	0.362691	0.026464	0.830189
~fuz_prefer*~fuz_urg*~fuz_retarda*fuz_minpartpr*fuz_convpart*fuz_estagio	0.382213	0.045987	0.840649
solution coverage: 0.438179			
solution consistency: 0.670651			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo.csv
 Model: fuz_cr2 = f(fuz_prefer, fuz_urg, fuz_retarda, fuz_minpartpr, fuz_convpart, fuz_estagio)

Rows: 35
 ♦♦ Rows: 31 88.6%
 ♦♦ Rows: 4 11.4%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1-L

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.830189

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_urg*~fuz_minpartpr*fuz_convpart*fuz_estagio	0.375272	0.016920	0.812206
fuz_retarda*~fuz_minpartpr*~fuz_estagio	0.365728	0.000000	0.806699
fuz_retarda*~fuz_minpartpr*fuz_convpart	0.365728	0.000000	0.842158
~fuz_prefer*~fuz_urg*~fuz_retarda*fuz_convpart	0.394795	0.000000	0.762783
~fuz_prefer*~fuz_retarda*fuz_convpart*fuz_estagio	0.394795	0.000000	0.581098
solution coverage: 0.441216			
solution consistency: 0.511827			

 TRUTH TABLE ANALYSIS

File: G:/Dados/APROPRIAÇÃO QCA Fuzzy - PLs - Definitivo.csv
 Model: fuz_cr2 = f(fuz_estagio, fuz_convpart, fuz_minpartpr, fuz_retarda, fuz_urg, fuz_prefer)

Rows: 7
 ♦♦ Rows: 0 0.0%
 ♦♦ Rows: 7 100.0%
 ♦♦ Rows: 0 0.0%

Algorithm: Quine-McCluskey
 True: 1
 0 Matrix: 0L
 Don't Care: -

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
 frequency cutoff: 1.000000
 consistency cutoff: 0.830189
 Assumptions:

	raw coverage	unique coverage	consistency
~fuz_estagio*fuz_convpart*~fuz_minpartpr*fuz_retarda*~fuz_urg	0.365728	0.029501	0.842158
fuz_estagio*fuz_convpart*fuz_minpartpr*~fuz_retarda*~fuz_urg*fuz_prefer	0.382213	0.045987	0.840649
fuz_estagio*fuz_convpart*~fuz_minpartpr*~fuz_retarda*~fuz_urg*fuz_prefer	0.362691	0.026464	0.830189
solution coverage: 0.438179			
solution consistency: 0.670651			

**APÊNDICE C - MATRIZ DO ESTÁGIO DE PROJETOS
SUBMETIDOS À *APROPRIAÇÃO***

I - Estágio dos projetos sobre reajuste do salário mínimo submetidos à *Apropriação* (1995-2009)

		PROJETOS APRESENTADOS PELOS PARLAMENTARES									RESULTADO	
		PL 1, de 1995	PL 3753, de 2000	PL 4919, de 2001	PLS 255, de 2002	PLS 5, de 2003	PL 112, de 2003	PL 3042, de 2004	PL 6392, de 2005	PLS 022, de 2006		PL 6776, de 2006
PROPOSIÇÕES DO EXECUTIVO	PL 199, de 1995											Lei nº 9.032, de 1995
	MP 1415, de 1996											MP 1.945-50, de 2000
	MP 1572, de 1997											MP 1.946-38, de 2000
	MP 1656, de 1998											MP 1.947-25, de 2000
	MP 1824, de 1999											MP 1.933-12, de 2000
	MP 2019-1, de 2000											Lei nº 9.971, de 2000
	MP 2142, de 2001											MP 2194, de 2001
	MP 35, de 2002											Lei nº 10.525, de 2002
	MP 116, de 2003											Lei nº 10.699, de 2003
	MP 182, de 2004											Lei nº 10.888, de 2004
	MP 248, de 2005											Lei nº 11.164, de 2005
	PL 6601, de 2006											
	MP 288, de 2006											Lei nº 11.321, de 2006
	PL 1, de 2007											
	MP 362, de 2007											Lei nº 11.498 de 2007.
	MP 421, de 2008											Lei nº 11.709, de 2008
	MP 456, de 2009											Lei nº 11.944, de 2009
	MP 474, de 2009											Lei nº 12.255, de 2010.

Para os quais o estágio do processo legislativo assume a seguinte característica:

Progressivo
 Aguardando Discussão
 Congelado
 Projeto não apresentado ou encerrado

II - Estágio dos projetos sobre reajuste dos benefícios da Previdência submetidos à Apropriação (1995-2009)

		PROJETOS APRESENTADOS PELOS PARLAMENTARES						RESULTADO
		PL 1, de 1995	PL 2539, de 1996	PL 3294, de 1997	PLS 058, de 2003	PLS 244, de 2003	PLS 183, de 2005	
PROPOSIÇÕES DO EXECUTIVO	PL 199, de 1995							Lei nº 9.032, de 1995
	MP 1415, de 1996							MP 1945-50, de 2000
	MP 1572-1, de 1997							MP 1946-38, de 2000
	MP 1663-10, de 1998							Lei nº 9.711, de 1998
	MP 1824, de 1999							MP 1933-12, de 2000
	MP 2022-17, de 2000							MP 2813-13, de 2001
	MP 2129-9, de 2001							MP 2187-13, de 2001
	MP 291, de 2006							Ato do Presidente do Congresso Nacional
	MP 316, de 2006							Lei nº 11.430, de 2006
	MP 475, de 2009							Lei nº 12.254, de 2010.

Para os quais o estágio do processo legislativo assume a seguinte característica:

Progressivo
 Aguardando Discussão
 Congelado
 Projeto não apresentado ou encerrado

**APÊNDICE D - BANCO DE DADOS - *APROPRIAÇÕES*
SEQUENCIAIS**

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
12	1	PL 1975/1996	28/05/1996	DISPÕE SOBRE O RESSARCIMENTO, AO SISTEMA UNICO DE SAUDE, DE DESPESAS REFERENTES A ATENDIMENTOS DE SAUDE PRESTADOS A BENEFICIARIOS DE SEGURO-SAUDE OU DE PLANO DE SAUDE.	SAÚDE		Agenda Positiva Preparatória	SAÚDE/PSDB	1	PL 4214/1993; (+ 2 apensos); PLS 041/1995 (PL 1289/1995)	PSDB	3
30	1	PL- 3617/1997	12/09/1997	Dispõe sobre os planos privados de assistência à saúde.	SAÚDE		Agenda Positiva Preparatória	SAÚDE/PSDB	1	PLS 93/1993 (PL 4425/1994) (+ 22 apensos)	PSB (relator)	0
31	1	PL- 3617/1997	12/09/1997	Dispõe sobre os planos privados de assistência à saúde.	SAÚDE		Agenda Positiva Preparatória	SAÚDE/PSDB	1	PLS 93/1993 (PL 4425/1994) (+ 22 apensos)	PFL (relator)	1
44	2	PL- 1073/1999	02/06/1999	Proíbe a venda de arma de fogo e munição em todo o território nacional, e dá outras providências.	SEGURANÇA PÚBLICA	ARMAS	Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 2787/1997 (+10 apensos); PL 0479/1999 (+ 6 apensos); PL 845/1999	VÁRIOS	0
84	2	PL- 6426/2002	27/03/2002	Altera o art. 10 da Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997, que institui o Sistema Nacional de Armas - SINARM, estabelece condições para o registro e para o porte de arma de fogo e define crimes, os arts. 6º e 11 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal - e o art. 242 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Explicação: Agravando a pena para quem pratica o crime de adulteração das características de arma de fogo, inserindo a alteração de marca ou qualquer outro sinal de identificação, raspando ou suprimindo. Estabelecendo o recolhimento de armas, acessórios e munições apreendidas ao Comando do Exército.	DIREITO PENAL	ARMAS	Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 2787/1997 (+ 25 apensos); PL 0479/1999 (+ 6 apensos); PL 845/1999; PLS 614/1999; PLS 292/1999; PLS 386/1999	PTB (relator)	0
60	3	PL- 3274/2000	21/06/2000	Estabelece normas gerais de organização e funcionamento das polícias civis dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do artigo 24, XVI, da Constituição Federal. Explicação: Regulamenta a Constituição Federal de 1988.	SEGURANÇA PÚBLICA	POLÍCIA CIVIL	Controle Preliminar de Risco	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 4371/1993	PSDB	3
183	3	PL 1949/2007	04/09/2007	Institui a Lei Geral da Polícia Civil e dá outras providências.	SEGURANÇA PÚBLICA	POLÍCIA CIVIL	Controle Preliminar de Risco	JUSTIÇA/PT	1	PL 4371/1993	PSDB (relator)	0
66	4	PL- 4147/2001	21/02/2001	Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Explicação: Altera as Leis nºs 9.074, de 1995; 9.984, de 2000 e 6.766, de 1979; e revoga a Lei nº 6.528, de 1978.	HABITAÇÃO	DIRETRIZ NACIONAL SANEAMENTO	Agenda Positiva Preparatória	MPOG/PSDB	1	PL 2763/2000	PT; PSB	0

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
12	1	PL 1975/1996	PL 4214/1993; (+ 2 apensos); PLS 041/1995 (PL 1289/1995)	0,17	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	1	0	0	0	1
30	1	PL- 3617/1997	PLS 93/1993 (PL 4425/1994) (+ 22 apensos)	0,50	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	1	1
31	1	PL- 3617/1997	PLS 93/1993 (PL 4425/1994) (+ 22 apensos)	0,33	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	1	1
44	2	PL- 1073/1999	PL 2787/1997 (+10 apensos); PL 0479/1999 (+ 6 apensos); PL 845/1999	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	1
84	2	PL- 6426/2002	PL 2787/1997 (+ 25 apensos); PL 0479/1999 (+ 6 apensos); PL 845/1999; PLS 614/1999; PLS 292/1999; PLS 386/1999	0,33	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	0	1
60	3	PL- 3274/2000	PL 4371/1993	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	0	1	0	0	1
183	3	PL 1949/2007	PL 4371/1993	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	0	0
66	4	PL- 4147/2001	PL 2763/2000	0,67	PROGRESSIVA	3	4	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; RETIRADA (Lula)	0	1	1	1	0	0	1

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
12	1	PL 1975/1996	PL 4214/1993; (+ 2 apensos); PLS 041/1995 (PL 1289/1995)	1	Lei nº 9.656, de 1998	Sem urgência. O texto foi fortemente inspirado pelo PL 4214, para o qual foram realizados vários debates, apresentados pareceres, mas sem deliberação, mas privilegiando o texto do autor Elias Murad (PSDB). Foi solicitado o apensamento ao PL 1289 (origem no PSDB), mas foi negado. Foi criada CE para tratar da matéria, mas ela não foi sequer instalada. Logo em seguida ele foi apensado ao PL 4425 a pedido da CE criada para tratar do conjunto de seus projetos. Na justificção do PL já existe evidência de apropriação: " na sua elaboração foram considerados os interesses envolvidos (...), além do conteúdo de projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, na tentativa de oferecer solução, tão próxima quanto possível, de uma visão consensual a respeito do assunto." Ocorre que todas essas proposições foram apensadas ao PL 4425, que dizia respeito a um marco regulatório dos planos de saúde. Desta forma, o texto sobre o ressarcimento foi colocado na lei, mas de forma bastante restrita.
30	1	PL- 3617/1997	PLS 93/1993 (PL 4425/1994) (+ 22 apensos)	1	Lei nº 9.656, de 1998	Sem urgência, sem CE, apensado. O governo apresentou seu texto quando as discussões estavam com a tramitação muito avançada, levando-o a fazer uma manobra de levar a proposta a plenário sem o parecer da CE (que já estava discutida), de modo que, por emendas e destaques, influenciasse o texto final. Havia uma grande falta de consenso, com propostas muito heterogêneas. Ver relatório.
31	1	PL- 3617/1997	PLS 93/1993 (PL 4425/1994) (+ 22 apensos)	1	Lei nº 9.656, de 1998	Sem urgência, sem CE, apensado. O governo apresentou seu texto quando as discussões estavam com a tramitação muito avançada, levando-o a fazer uma manobra de levar a proposta a plenário sem o parecer da CE (que já estava discutida), de modo que, por emendas e destaques, influenciasse o texto final. Havia uma grande falta de consenso, com propostas muito heterogêneas. Ver os relatórios.
44	2	PL- 1073/1999	PL 2787/1997 (+10 apensos); PL 0479/1999 (+ 6 apensos); PL 845/1999	0		Texto do governo queria a proibição da venda de armas, tal como os PLs em tramitação. Sem urgência, sem CE, apensado. INDUÇÃO. Ver PL 6426, onde o Governo volta à carga nessa questão.
84	2	PL- 6426/2002	PL 2787/1997 (+ 25 apensos); PL 0479/1999 (+ 6 apensos); PL 845/1999; PLS 614/1999; PLS 292/1999; PLS 386/1999	0		O texto do governo se parece bastante com alguns trechos do substitutivo aprovado no dia 15/05/2001. Não foi apresentada URGÊNCIA e a Mesa apensou-o imediatamente ao PL 2787. Todos os projetos foram arquivados em face da aprovação do PL 1555/2003 (PLS 292/1999), que revogou a lei 9.437.
60	3	PL- 3274/2000	PL 4371/1993	0		Texto semelhante (mesmos dispositivos e instrumentos diferenciados). O projeto influenciou bastante no substitutivo que veio a ser base para a nova discussão iniciada no ano de 2007, por meio do PL 1949/2007.
183	3	PL 1949/2007	PL 4371/1993	0		
66	4	PL- 4147/2001	PL 2763/2000	0		O primeiro ato do governo FHC foi o veto ao PL 53/91. A apresentação do PL 2763 foi uma nova tentativa do Congresso para manter a questão em discussão. O escopo da proposta do Governo tem um cunho mais privatista. O relator da CESP do PL 2763 elaborou um substitutivo "meio termo" entre este e o do governo. A partir daí a discussão parou. Governo Lula retirou a matéria em 05/2005. CATALIZAÇÃO.

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
130	4	PL 5296/2005	23/05/2005	Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico - PNS.	HABITAÇÃO	DIRETRIZ NACIONAL SANEAMENTO	Agenda Positiva Preparatória	CIDADES/PT	1	PL 1144/2003	PT	3
74	5	PL-5075/2001	13/08/2001	Altera dispositivos da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal. Explicação: Altera a designação da pena privativa de liberdade para pena de prisão em regime fechado e de pena restritiva de direitos para pena de restrição de direitos; dispendo sobre a desinternação progressiva do internado de acordo com a perícia médica e os demais órgãos da execução da medida de segurança e modificando a progressão de regime prisional de acordo com o cometimento de faltas disciplinares.	DIREITO PENAL	REMISSÃO DE PENA PELO ESTUDO	Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PSDB	1	PLS 409/1999 (PL 6390/2002); PL 0037/1999 (+ 8 apensos); PL 1226/1999	VÁRIOS	0
182	5	PL 1936/2007	04/09/2007	Altera dispositivos da Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal -, para introduzir a remição da pena pelo estudo.	DIREITO PENAL	REMISSÃO DE PENA PELO ESTUDO	Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PT	1	PL 4230/2004 (+ 3 apensos); PL 0037/1999 (+ 8 apensos); PLS 265/2006 (PL 7824/2010)	PT (relator); PDT	3
76	6	PL 5396/2001	21/09/2001	Institui o Programa Seguro-Renda para os Agricultores Familiares da Região Nordeste e do Norte do Estado de Minas Gerais, nos Municípios em que tenha sido reconhecido estado de calamidade ou situação de emergência em ato do Governo Federal.	AGRICULTURA	SEGURO-RENDA	Agenda Positiva Preparatória	FAZENDA/PSDB; DES. AGRÁRIO/PPS	1	PL 3031/2000	PDT	0
78	6	11, de 21.11.2001	22/11/2001	Cria o Fundo Seguro-Safra e institui o benefício Seguro-Safra para os agricultores familiares da Região Nordeste e do norte do Estado de Minas Gerais, nos Municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem.	AGRICULTURA	SEGURO-RENDA	Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PSDB; PLANEJAM/PSDB; DES. AGRÁRIO/PPS	1	PL 3031/2000	PDT	0
91	7	PL-7492/2002	18/12/2002	Dispõe sobre o regime de concessão florestal em Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, e dá outras providências.	MEIO AMBIENTE	GESTÃO DE FLORESTAS	Agenda Positiva Preparatória	MEIO AMBIENTE/PSDB	1	PL 5135/2001 (+ 1 apenso)	PSDB	3
128	7	PL 4776/2005	21/02/2005	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF, e dá outras providências.	MEIO AMBIENTE	GESTÃO DE FLORESTAS	Agenda Positiva Prioritária	MEIO AMBIENTE/PT	1	PL 7492/2002 (governo FHC) PL 5135/2001	PSDB	0
106	8	PL 2853/2003	29/12/2003	Cria o Programa de Apoio ao Estudante do Ensino Superior - PAE e dá outras providências.	EDUCAÇÃO	PROUNI	Agenda Positiva Preparatória	EDUCAÇÃO/PT	1	PL 2333/2003 (+ 4 apensos); PLP 314/2002	PMDB; PFL;PL	0
113	8	PL 3582/2004	18/05/2004	Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI, e dá outras providências.	EDUCAÇÃO	PROUNI	Agenda Positiva Preparatória	EDUCAÇÃO/PT; FAZENDA/PT	1	PL 2333/2003 (+ 4 apensos); PLP 314/2002	PMDB; PFL;PL	0

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
130	4	PL 5296/2005	PL 1144/2003	0,17	PROGRESSIVA	3	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	1	1	0	1	1
74	5	PL- 5075/2001	PLS 409/1999 (PL 6390/2002); PL 0037/1999 (+ 8 apensos); PL 1226/1999	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
182	5	PL 1936/2007	PL 4230/2004 (+ 3 apensos); PL 0037/1999 (+ 8 apensos); PLS 265/2006 (PL 7824/2010)	0,17	PROGRESSIVA	3	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art.155 RICD	0	0	0	1	0	1	1
76	6	PL 5396/2001	PL 3031/2000	0,33	PROGRESSIVA	3	4	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; RETIRADA	0	1	1	0	1	0	1
78	6	11, de 21.11.2001	PL 3031/2000	0,33	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
91	7	PL- 7492/2002	PL 5135/2001 (+ 1 apenso)	0,50	PROGRESSIVA	3	4	NORMAL	3	RETIRADA (Lula)	0	1	0	0	0	0	1
128	7	PL 4776/2005	PL 7492/2002 (governo FHC) PL 5135/2001	0,17	PROGRESSIVA	3	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art. 155 RICD	0	0	1	0	0	1	1
106	8	PL 2853/2003	PL 2333/2003 (+ 4 apensos); PLP 314/2002	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	4	NORMAL	3	RETIRADA	0	1	0	0	0	0	1
113	8	PL 3582/2004	PL 2333/2003 (+ 4 apensos); PLP 314/2002	0,17	PROGRESSIVA	2	4	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; RETIRADA	0	1	1	0	0	0	1

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
130	4	PL 5296/2005	PL 1144/2003	1	Lei nº 11.445, de 2007	INDUÇÃO. O PL 1144 resultou do PL 2763/2000. O governo tomou o PL 1144 como ponto de partida. Colocou uma minuta em audiência pública na internet e depois apresentou o projeto. A discussão foi longa e a intervenção do governo propiciou a dinamização do debate. No final, o projeto aprovado foi o PLS 219/2006 (PL 7361/2006), fruto de uma comissão mista.
74	5	PL- 5075/2001	PLS 409/1999 (PL 6390/2002); PL 0037/1999 (+ 8 apensos); PL 1226/1999	0		Texto do governo era muito mais amplo e ambicioso. Mas na parte da remissão das penas pelo estudo compartilhava com os projetos em tramitação. INDUÇÃO. O projeto não prosperou, nem os demais. Anos depois, por meio do PLS 265/2006, transformado na Lei nº 12.433/2011.
182	5	PL 1936/2007	PL 4230/2004 (+ 3 apensos); PL 0037/1999 (+ 8 apensos); PLS 265/2006 (PL 7824/2010)	1	Lei nº 12.433, de 2011	Num primeiro momento, o assunto não gerou uma agenda dinâmica. Só a partir do PL 4230, ela tornou-se ativa, na qual o governo resolveu se inserir. Houve PEDIDO DE URGÊNCIA. O relatório da Dep. Iriny Lopes apresentou substitutivo com vários dispositivos semelhantes ao governo. A relatora da comissão era do partido do governo e não haveria a necessidade de apresentar o PL, bastando negociar mudanças. No senado houve a tramitação de uma proposta semelhante e aprovada em 2010 e posteriormente convertida na Lei 12.433/2011. Nota-se que, quando há pedido de URGÊNCIA, pode-se apensar (art. 24, II, e) fugindo da regra do parágrafo único do art. 142 do RICD.
76	6	PL 5396/2001	PL 3031/2000	0		Ver MP 11/2001
78	6	11, de 21.11.2001	PL 3031/2000	1	Lei nº 10.420, de 2002	BLOQUEIO. O texto do governo foi bem mais completo, no entanto, o PL 3031/2000, abrangia todo o Brasil. O governo preferiu focalizar a política no nordeste.
91	7	PL- 7492/2002	PL 5135/2001 (+ 1 apenso)	0		INDUÇÃO. Não foi pedida URGÊNCIA e a Mesa distribuiu para várias comissões. Os dois projetos foram rejeitados em dezembro de 2002. O governo elaborou projeto que tomou por base a ideia original e alguns dispositivos das proposições, mas deu contornos próprios, prevendo justamente outra possível rejeição. Governo Lula pediu retirada do projeto.
128	7	PL 4776/2005	PL 7492/2002 (governo FHC) PL 5135/2001	1	Lei nº 11.284, de 2006	BLOQUEIO. Foi pedida URGÊNCIA constitucional e a Mesa criou comissão especial. A proposta do governo Lula foi muito mais completa e abrangente que as demais, mas manteve no texto boa parte das ideias e alguns dispositivos desses projetos. Detalhe interessante é que o governo solicitou e retirou várias vezes a urgência constitucional.
106	8	PL 2853/2003	PL 2333/2003 (+ 4 apensos); PLP 314/2002	0		APROPRIAÇÃO. PL-2333/2003 + 4 apensos. As tramitações foram separadas. Textos semelhantes
113	8	PL 3582/2004	PL 2333/2003 (+ 4 apensos); PLP 314/2002	0		As tramitações foram separadas, mas o texto do governo se aproximou um pouco mais das demais propostas, pelo menos em termos de objetivos e da aplicação da política. Trata-se de um caso curioso, onde o governo apresenta um projeto que, por outras propostas suas, já contemplava alternativas semelhantes.

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
118	8	213, de 10.9.2004	13/09/2004	Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências.	EDUCAÇÃO	PROUNI	Agenda Positiva Imediata	EDUCAÇÃO/PT	1	PL 2333/2003 (+ 4 apensos); PLP 314/2002	PMDB; PFL; PL	0
134	9	PL 5870/2005	05/09/2005	Disciplina os bancos de dados de proteção ao crédito e de relações comerciais, bem como sua relação com os cadastrados, fontes de informações e consulentes.	CONSUMIDOR	CADASTRO POSITIVO	Agenda Positiva Prioritária	FAZENDA/PT; JUSTIÇA/PT	1	PLS 263/2004	PFL	0
135	9	PL 5870/2005	05/09/2005	Disciplina os bancos de dados de proteção ao crédito e de relações comerciais, bem como sua relação com os cadastrados, fontes de informações e consulentes.	CONSUMIDOR	CADASTRO POSITIVO	Agenda Positiva Prioritária	FAZENDA/PT; JUSTIÇA/PT	1	PL 0836/2003 (+ 3 apensos)	PSB	1
249	9	518, de 30.12.2010	31/12/2010	Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito.	CONSUMIDOR	CADASTRO POSITIVO	Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT JUSTIÇA/sem partido	1	PL S 263/2004 (PL 405/2007)	VÁRIOS (origem PFL)	0
250	9	518, de 30.12.2010	31/12/2010	Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito.	CONSUMIDOR	CADASTRO POSITIVO	Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT JUSTIÇA/sem partido	1	PL 836/2003 (PLC 85/2009)	VÁRIOS (origem PSB)	1
142	10	PL 6601/2006	08/02/2006	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2006.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Preliminar de Risco	TRABALHO/PT	1	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 6392/2005 (+1 apenso); PLS 0005/2003 (+ 5 apensos)	VÁRIOS	0
151	10	288, de 28.3.2006	31/03/2006	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2006.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PT; TRABALHO/PT	1	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 6392/2005 (+1 apenso); PL 6776/2006; PLS 0005/2003 (+ 5 apensos)	VÁRIOS	0

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
118	8	213, de 10.9.2004	PL 2333/2003 (+ 4 apensos); PLP 314/2002	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
134	9	PL 5870/2005	PLS 263/2004	0,50	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	0
135	9	PL 5870/2005	PL 0836/2003 (+ 3 apensos)	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	0
249	9	518, de 30.12.2010	PL S 263/2004 (PL 405/2007)	0,50	VETO	4	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
250	9	518, de 30.12.2010	PL 836/2003 (PLC 85/2009)	0,17	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
142	10	PL 6601/2006	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 6392/2005 (+1 apenso); PLS 0005/2003 (+ 5 apensos)	0,67	CONGELADA	1	4	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD; RETIRADA	0	1	0	1	0	0	1
151	10	288, de 28.3.2006	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 6392/2005 (+1 apenso); PL 6776/2006; PLS 0005/2003 (+ 5 apensos)	0,67	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
118	8	213, de 10.9.2004	PL 2333/2003 (+ 4 apensos); PLP 314/2002	1	Lei nº 11.096, de 2005	O uso da MP deve-se à urgência para a implementação da proposta, já consolidada em termos de negociação dentro do Congresso.
134	9	PL 5870/2005	PLS 263/2004	0		Texto com algumas semelhanças, mesmos objetivos e público alvo. A proposição do governo foi submetida a consulta pública. Após ser apensado houve pedido de urgência pelas lideranças.
135	9	PL 5870/2005	PL 0836/2003 (+ 3 apensos)	0		Proposta correu livremente no Senado, sem barreiras ou contestações. Texto muito simples em relação ao do governo.
249	9	518, de 30.12.2010	PL S 263/2004 (PL 405/2007)	1	Lei nº 12.414, de 2011	A MP apresentada pelo governo levou em consideração as discussões no Congresso, incorporando alguns dispositivos. Porém, apresentou um texto muito mais enxuto do que seu próprio PL 5870.
250	9	518, de 30.12.2010	PL 836/2003 (PLC 85/2009)	1	Lei nº 12.414, de 2011	A aprovação do projeto pelo Congresso pegou o governo de surpresa, pois contava que o seu próprio fosse antes aprovado. Optou pelo veto por considerar o seu mais completo.
142	10	PL 6601/2006	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 6392/2005 (+1 apenso); PLS 0005/2003 (+ 5 apensos)	0		Pela primeira vez o governo determina que a forma do reajuste será pelo INPC, tal como já havia sido colocado em várias proposições do Congresso. Além disso, é interessante notar que a diferença entre o valor pedido pelas novas propostas apresentadas não diferia muito da apresentada pelo governo. Além disso, não houve novos pedidos de vinculação de aumentos a todos os benefícios previdenciários, embora a tramitação do PL 1/95 permanecesse ativa, demonstrando um acirramento entre oposição e situação.
151	10	288, de 28.3.2006	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 6392/2005 (+1 apenso); PL 6776/2006; PLS 0005/2003 (+ 5 apensos)	1	Lei nº 11.321, de 2006	A tramitação do PL 6601, apensado ao PL 6392/05, foi um balão de ensaio para verificar os ânimos do Congresso referentes ao SM. O debate mais acirrado acerca da inclusão dos BPS nos mesmos reajustes do SM provocou a edição da medida provisória. Essa disputa culminou na aprovação de uma emenda à MP incluindo o reajuste dos BPS igual ao SM, provocando o veto e a edição de uma MP só para os BPS. O SM passa a ser pago em abril ao invés de maio.

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
153	11	291, de 13.4.2006	13/04/2006	Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela previdência social, a partir de 1º de abril de 2006.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Imediato de Risco	PREVIDÊNCIA/PT	1	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 8 apensos); PLS 058/2003; PLS 244/2003; PLS 183/2005	VÁRIOS	0
154	11	291, de 13.4.2006	13/04/2006	Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela previdência social, a partir de 1º de abril de 2006.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Imediato de Risco	PREVIDÊNCIA/PT	1	PLV 18/2006 (MPV 288/2006)	PT (relator)	3
164	11	316, de 11.8.2006	11/08/2006	Altera as Leis n ^{os} 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e 9.796, de 5 de maio de 1999, e aumenta o valor dos benefícios da previdência social.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Imediato de Risco	PREVIDÊNCIA/PT	1	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 10 apensos); PLS 058/2003 ; PLS 244/2003; PLS 183/2005	VÁRIOS	0
156	12	293, de 8.5.2006	09/05/2006	Dispõe sobre o reconhecimento das centrais sindicais para os fins que especifica.	TRABALHO	CONTRIBUIÇÃO SINDICAL	Agenda Positiva Imediata	TRABALHO/PT	0	PL 1528/1989 (+ 30 apensos)	PT (relator)	3
185	12	PL 1990/2007	11/09/2007	Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências.	TRABALHO	CONTRIBUIÇÃO SINDICAL	Agenda Positiva Prioritária	TRABALHO/PDT	0	PL 1528/1989 (+ 30 apensos); Emendas 36 e 39 à MP 293	PT (relator); PSDB (emendas)	2
170	13	PL 1/2007	02/02/2007	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 2007 e estabelece diretrizes para a sua política de valorização de 2008 a 2023.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Preliminar de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PT; TRABALHO/PT	1	PLS 022/2006	PSOL	0
171	13	PL 1/2007	02/02/2007	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 2007 e estabelece diretrizes para a sua política de valorização de 2008 a 2023.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Preliminar de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PT; TRABALHO/PT	1	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 101/2007	PT (relator)	3

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
153	11	291, de 13.4.2006	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 8 apensos); PLS 058/2003; PLS 244/2003; PLS 183/2005	0,50	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
154	11	291, de 13.4.2006	PLV 18/2006 (MPV 288/2006)	0,50	VETO	4	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
164	11	316, de 11.8.2006	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 10 apensos); PLS 058/2003 ; PLS 244/2003; PLS 183/2005	0,50	PROGRESSIVA	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
156	12	293, de 8.5.2006	PL 1528/1989 (+ 30 apensos)	0,50	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
185	12	PL 1990/2007	PL 1528/1989 (+ 30 apensos); Emendas 36 e 39 à MP 293	0,17	PROGRESSIVA	2	2	Urgência art. 64 CF	2	Urgência art. 155 RICD	0	0	0	1	0	1	1
170	13	PL 1/2007	PLS 022/2006	0,83	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	1	0	0	0	0
171	13	PL 1/2007	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 101/2007	0,50	PROGRESSIVA	2	3	NORMAL	3		0	0	1	0	0	0	0

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
153	11	291, de 13.4.2006	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 8 apensos); PLS 058/2003; PLS 244/2003; PLS 183/2005	0	Ato do Presidente do Congresso Nacional	Desde a Lei 10699/2003 (MP 116/2003) que o reajuste do BPS seria na mesma data do reajuste do SM, apesar de não ter sido modificada a regra de que deveria ser por decreto. Tendo em vista a derrota no governo com a aprovação de emenda à MP 288 que igualava os reajustes do SM e dos BPS, optou-se por publicar a MP 291, pela qual o governo se viu forçado a retomar a prática de se estabelecer por lei, embora ainda respeitando o art. 41 da Lei 8.213, que determinava as diretrizes do reajuste. Ademais, o Governo resistiu em fixar uma regra para o reajuste, preferindo adotar um percentual ad hoc.
154	11	291, de 13.4.2006	PLV 18/2006 (MPV 288/2006)	0	Ato do Presidente do Congresso Nacional	Desde a Lei 10699/2003 (MP 116/2003) que o reajuste do BPS seria na mesma data do reajuste do SM, apesar de não ter sido modificada a regra de que deveria ser por decreto. Tendo em vista a derrota no governo com a aprovação de emenda à MP 288 que igualava os reajustes do SM e dos BPS, optou-se por publicar a MP 291, pela qual o governo se viu forçado a retomar a prática de se estabelecer por lei, embora ainda respeitando o art. 41 da Lei 8.213, que determinava as diretrizes do reajuste. Ademais, o Governo resistiu em fixar uma regra para o reajuste, preferindo adotar um percentual ad hoc.
164	11	316, de 11.8.2006	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 10 apensos); PLS 058/2003 ; PLS 244/2003; PLS 183/2005	1	Lei nº 11.430, de 2006	O governo sofreu derrota quando insistiu em fixar uma regra para o reajuste, preferindo adotar um percentual ad hoc por decreto (MP 291/2003). Com a nova MP o Governo cedeu às pressões e estabeleceu o reajuste pelo INPC. Mas já se manifestava novamente um forte movimento para igualar o ganho dos aposentados que ganham mais que um SM com os ganhos reais conseguidos pelo SM.
156	12	293, de 8.5.2006	PL 1528/1989 (+ 30 apensos)	0	Ato do Presidente da Câmara dos Deputados	Texto divergente. Havia muitos projetos circulando no Congresso sobre a questão, mas o Governo resolveu impor suas preferências. O último parecer proferido ao PL 1528 fazia uma ampla abordagem sobre o tema, mas não foi bem aceito. CATALIZAÇÃO.
185	12	PL 1990/2007	PL 1528/1989 (+ 30 apensos); Emendas 36 e 39 à MP 293	1	Lei nº 11.648, de 2008	Algumas emendas propostas à MP 293 foram adaptadas ao novo texto do PL.
170	13	PL 1/2007	PLS 022/2006	0		Pela primeira vez o Governo apresenta uma proposta de política de valorização do salário mínimo, tal como há anos já havia sido tentado no Congresso. Na essência, introduz-se a variação real do PIB como parâmetro de reajuste do SM. O relatório da Comissão do SM com a sugestão de proposição foi aprovado no final de 2006, mas os parâmetros estavam bem acima dos desejados pelo governo, além do que incluía-se o reajuste de todos os benefícios da previdência tal como SM. O PL 101 foi pensado logo em seguida ao PL do governo. Fato digno de nota é que o Governo resolveu aderir à ideia de passar o reajuste para janeiro de cada ano, ainda que gradualmente até 2011. Outro aspecto interessante é que não foi apresentada nenhuma proposição após o PL 1/2007 por parlamentares referente ao aumento do salário mínimo.
171	13	PL 1/2007	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 101/2007	0		

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
235	13	474, de 23.12.2009	24/12/2009	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de janeiro de 2010 e estabelece diretrizes para a política de valorização do salário mínimo entre 2011 e 2023.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PT; TRABALHO/PDT	1	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 101/2007	VÁRIOS	0
236	13	474, de 23.12.2009	24/12/2009	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de janeiro de 2010 e estabelece diretrizes para a política de valorização do salário mínimo entre 2011 e 2023.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PT; TRABALHO/PDT	1	PLS 022/2006	PTB (relator)	0
179	14	380, de 28.6.2007	29/06/2007	Institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai.	TRIBUTAÇÃO	IMPORTADOS PARAGUAI	Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT	1	PL 1179/2007	PFL	0
187	14	PL 2105/2007	25/09/2007	Institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai.	TRIBUTAÇÃO	IMPORTADOS PARAGUAI	Agenda Positiva Prioritária	FAZENDA/PT	1	PL 1179/2007	PFL	0
195	15	PL 3021/2008	17/03/2008	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	CERTIFICAÇÃO	Controle Urgente de Risco	MDS/PT; TRABALHO/PT; EDUCAÇÃO/PT; SAÚDE/PMDB; FAZENDA/PT	1	PL 7494/2006 (PLS 20/2005); PL 7225/2002; PL 2032/2003 (+1 apensado); PL 2663/2000 (+11 apensos); PL 1829/2007 (PLS 73/2006)	PSDB (relator)	0

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
235	13	474, de 23.12.2009	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 101/2007	0,50	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
236	13	474, de 23.12.2009	PLS 022/2006	0,00	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
179	14	380, de 28.6.2007	PL 1179/2007	0,50	SIMULTÂNEA	0	4	Urgência MP	0	RETIRADA	0	1	0	0	0	0	1
187	14	PL 2105/2007	PL 1179/2007	0,50	PROGRESSIVA	0	2	Urgência art. 64 CF	2	Urgência art. 155 RICD	0	0	0	0	1	1	1
195	15	PL 3021/2008	PL 7494/2006 (PLS 20/2005); PL 7225/2002; PL 2032/2003 (+1 apensado); PL 2663/2000 (+11 apensos); PL 1829/2007 (PLS 73/2006)	0,50	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD; Urgência art. 64 CF	1	0	0	0	1	1	1

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
235	13	474, de 23.12.2009	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 101/2007	1	Lei nº 12.255, de 2010.	Com base nas discussões do PL 1/2007 foi possível perceber que o Congresso apontava no sentido diferente do que o governo desejava, incluindo o reajuste de todos benefícios na conta. Como a questão não apresentava boas perspectivas, o governo lançou mão da MP para estabelecer sua política de valorização do SM. Prioridades provavelmente impulsionadas pelas eleições. Ao longo dos anos as MPs 362/2007, 421/2008 e 456/2009 apontaram o aumento apenas no sentido do INPC, mas mantiveram o cronograma de transferência gradual dos reajustes para janeiro.
236	13	474, de 23.12.2009	PLS 022/2006	1	Lei nº 12.255, de 2010.	O relator Senador Gim Argelo (PTB/DF) apresentou parecer pela rejeição da matéria. O parecer foi aprovado na CCI.
179	14	380, de 28.6.2007	PL 1179/2007	0	REVOGADA	"... a Medida Provisória em questão está trancando a pauta de votações da Câmara dos Deputados, impedindo a análise de outras questões relevantes, em razão do transcurso de prazo a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição de 1988". Clara mudança de prioridade.
187	14	PL 2105/2007	PL 1179/2007	1	Lei nº 11.898, de 2009	Os conflitos com os sacoleiros na região da fronteira se intensificaram nos últimos dois anos, com o aperto da fiscalização da Receita e deflagração das mega operações de fiscalização "Cataratas" e "Fronteira Blindada". O ministro Paulo Bernardo, que é político do Paraná, prometeu no encontro conversar com o ministro da Fazenda, Guido Mantega, sobre o assunto. Uma reunião foi marcada para os dias 22 e 23 de novembro (de 2006) próximos em Brasília, entre técnicos dos dois países. O Bispo Rodovalho defende os sacoleiros e os microempresários. A CDEIC solicitou a apensação.
195	15	PL 3021/2008	PL 7494/2006 (PLS 20/2005); PL 7225/2002; PL 2032/2003 (+1 apensado); PL 2663/2000 (+11 apensos); PL 1829/2007 (PLS 73/2006)	1	Lei nº 12.101, de 2009	As propostas que estavam em curso apresentavam soluções pontuais para os problemas, geralmente prorrogando prazos para renovação ou mesmo os eliminando. Por sua vez, o governo lançou o PL com o objetivo de fazer uma norma autônoma e bem mais abrangente sobre o tema da certificação, lançando mão da ideia da descentralização de funções entre os ministérios da Saúde, Educação e MDS. Mesmo público alvo, mas com objetivos e dispositivos jurídicos diferenciados. O PL foi apensado por requerimento de deputados.

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
204	15	446.de 7.11.2008	10/11/2008	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	CERTIFICAÇÃO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; EDUCAÇÃO/PT; PREVIDÊNCIA/PT; MDS/PT;	1	PL 7494/2006 (PLS 20/2005); PL 7225/2002; PL 2032/2003 (+1 apensado); PL 2663/2000 (+11 apensos); PL 1829/2007 (PLS 73/2006)	PSDB (relator do PL 7494); PDT (relator do PL 1829)	1
228	16	PL 5938/2009	01/09/2009	Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.	ENERGIA	PRÉ-SAL	Controle Urgente de Risco	MINAS E ENERGIA/PMDB; FAZENDA/PT; MPOG/PT; MDIC/Sem partido; CASA CIVIL/sem partido	1	PL 4290/2008; PL 5430/2009	PMDB; PT	3
229	16	PL 5938/2009	01/09/2009	Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.	ENERGIA	PRÉ-SAL	Controle Urgente de Risco	MINAS E ENERGIA/PMDB; FAZENDA/PT; MPOG/PT; MDIC/Sem partido; CASA CIVIL/sem partido	1	PL 2502/2007; PL 4565/2008; PL 5333/2009; PL 5621/2009	PT; PR; PSB; PMDB	2
247	16	PL 8051/2010	01/12/2010	Dispõe sobre os royalties devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para os Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, e dá outras providências.	ENERGIA	PRÉ-SAL	Controle Preliminar de Risco	MINAS E ENERGIA/PMDB; FAZENDA/PT; MPOG/PT; MDIC/Sem partido; CASA CIVIL/sem partido	1	PL 2502 (substit. da CE)	PMDB (relator)	2

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
204	15	446.de 7.11.2008	PL 7494/2006 (PLS 20/2005); PL 7225/2002; PL 2032/2003 (+1 apensado); PL 2663/2000 (+11 apensos); PL 1829/2007 (PLS 73/2006)	0,50	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
228	16	PL 5938/2009	PL 4290/2008; PL 5430/2009	0,50	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art. 155 RICD	0	0	1	1	0	1	1
229	16	PL 5938/2009	PL 2502/2007; PL 4565/2008; PL 5333/2009; PL 5621/2009	0,33	PROGRESSIVA	3	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art. 155 RICD	0	0	1	1	0	1	1
247	16	PL 8051/2010	PL 2502 (substit. da CE)	0,00	VETO	4	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0

Nº do Caso	Sequencia	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
204	15	446.de 7.11.2008	PL 7494/2006 (PLS 20/2005); PL 7225/2002; PL 2032/2003 (+1 apensado); PL 2663/2000 (+11 apensos); PL 1829/2007 (PLS 73/2006)	0	Ato do Presidente da Câmara dos Deputados	Numa tentativa fracassada, transformou o PL 3021 em MP, a qual foi rejeitada na própria Câmara. O governo incorporou algumas emendas que haviam sido apresentadas ao PL 3021, mas inseriu tema polêmico da anistia às entidades contra as quais corriam processos ou recursos por irregularidades.
228	16	PL 5938/2009	PL 4290/2008; PL 5430/2009	1	Lei nº 12.351, de 2010	Nestas propostas, embora sejam encontrados pontos comuns com o PL do governo, existem pontos dissonantes.
229	16	PL 5938/2009	PL 2502/2007; PL 4565/2008; PL 5333/2009; PL 5621/2009	1	Lei nº 12.351, de 2010	O governo encontrou mais pontos convergentes com essas propostas.
247	16	PL 8051/2010	PL 2502 (substit. da CE)	0		O debate intenso sobre os royalties estava latente no Congresso, como mostra a tramitação do PL 1618, com seus 27 apensos. Tal debate foi quase totalmente convertido em forma de emendas ao PL 2420, ao qual estava apensado o PL 5938 do governo. Os debates posteriores fizeram com que os textos dos PL 5938 e 5940 se fundissem, mas isso repercutiu negativamente aos estados produtores de petróleo, indo contrariamente aos acordos antes firmados pelo governo. Dessa forma, obrigou-se o Presidente a vetar artigo do texto aprovado, reabrindo a questão (ver justificativa da proposição). A reapresentação do texto é uma tentativa de condução da agenda conforme suas preferências. Posteriormente o Senado aprovou uma proposição na tentativa de tomar as rédeas do processo, especialmente por meio dos estados não produtores.

**APÊNDICE E - BANCO DE DADOS - APROPRIAÇÕES NÃO
SEQUENCIAIS**

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
1	PL 199/1995	17/03/1995	Dispões sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Urgente de Risco	TRABALHO/PSDB; PREVIDÊNCIA/PFL	1	PL 0001/1995	PT	0
2	PL 199/1995	17/03/1995	Dispões sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Urgente de Risco	TRABALHO/PSDB; PREVIDÊNCIA/PFL	1	PL 0001/1995	PT	0
3	PL 199/1995	17/03/1995	Dispões sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Urgente de Risco	TRABALHO/PSDB; PREVIDÊNCIA/PFL	1	PL 4677/1994	VÁRIOS (governo ITAMAR)	0
4	PL-721/1995	07/07/1995	DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO USO DO CINTO DE SEGURANÇA PELOS OCUPANTES DE VEICULOS AUTOMOTORES.	DIREITO CIVIL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 4793/1994 (+ 9 apensos)	PDT (relator)	0
5	PL 1236/1995	17/11/1995	Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Agenda Positiva Prioritária	FAZENDA/PSDB	1	PL 874/1995	PPR	0
6	PL-1436/1996	11/01/1996	Altera dispositivos da Lei nº 5.988, de 14 de dezembro de 1973, que regula os direitos autorais e dá outras providências. Explicação: Estabelece que a locação é um direito exclusivo dos titulares de uma gravação sonora, de acordo com o acordo de trips; dispõe ainda que o direito não é exaurível pela venda ou outra forma de transferência das gravações sonoras.	DIREITO CIVIL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PMDB	0	PLS 249/1989 (PL 5430/1990)	PSDB (relator)	2
7	PL-1457/1996	19/01/1996	Submete a consideração do Congresso Nacional o projeto de Lei que "Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências".	CIÊNCIA E TECNOLOGIA		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 1325/1995	PPB	1
8	PL-1674/1996	26/03/1996	Altera dispositivos do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Explicação: ESTABELECENDO PENALIDADE MAIS SEVERA NOS CASOS DE CONDUTAS ABUSIVAS, VIOLENTAS OU DE EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇA E ADOLESCENTES).	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB	0	PLS 343/1991 (PL 4104/1993)	PFL	1
9	PL-1788/1996	17/04/1996	INSTITUI O SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMUNITARIA. Explicação: RADIO COMUNITARIA).	TELECOM		Agenda Positiva Preparatória	COMUNICAÇÕES/PSDB	1	PL 1521/1996	PPB	1
10	1415, de 29.04.1996	29/04/1996	Dispõe sobre o salário mínimo para o período de 1º de maio de 1996 a 30 de abril de 1997.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB; TRABALHO/PSDB; PREVIDÊNCIA/PFL; MPOG/PSDB; SAÚDE/PSDB; MARE/PSDB	1	PL 0001/1995 (+ 8 apensos)	VÁRIOS (maioria da oposição)	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
1	PL 199/1995	PL 0001/1995	0,83	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
2	PL 199/1995	PL 0001/1995	0,83	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
3	PL 199/1995	PL 4677/1994	0,50	VETO	4	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
4	PL-721/1995	PL 4793/1994 (+ 9 apensos)	0,33	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	1
5	PL 1236/1995	PL 874/1995	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	0	1	1
6	PL-1436/1996	PLS 249/1989 (PL 5430/1990)	0,33	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	1	1
7	PL-1457/1996	PL 1325/1995	0,17	SIMULTÂNEA	0	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	0	0	1	1	1
8	PL-1674/1996	PLS 343/1991 (PL 4104/1993)	0,00	PROGRESSIVA	3	4	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD; RETIRADA	0	1	1	0	0	0	0
9	PL-1788/1996	PL 1521/1996	0,00	SIMULTÂNEA	0	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	1	1
10	1415, de 29.04.1996	PL 0001/1995 (+ 8 apensos)	0,67	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
1	PL 199/1995	PL 0001/1995	1	Lei nº 9.032, de 1995	O PL 199 também foi rapidamente apresentado para fazer frente à pressão que começava a existir acerca de uma política nacional para o salário mínimo. O PL 1/95, do então Dep. Paulo Paim, incorporava várias ideias do texto vetado pelo governo no início do ano. Esse texto já pedia a indexação permanente a um índice de preços para o SM e para todos os benefícios da previdência. Por longos anos, especialmente ao longo do mandato de FHC e do primeiro mandato de Lula, o Congresso lutava para vincular aumentos no SM e de todos os BPS.
2	PL 199/1995	PL 0001/1995	1	Lei nº 9.032, de 1995	O PL 199 também foi rapidamente apresentado para fazer frente à pressão que começava a existir acerca de uma política nacional para o salário mínimo. O PL 1/95, do então Dep. Paulo Paim, incorporava várias ideias do texto vetado pelo governo no início do ano. Esse texto já pedia a indexação permanente a um índice de preços para o SM e para todos os benefícios da previdência. Além disso, o governo por meio da Lei 9063/1995 prometia a apresentação de uma lei disposta sobre a política do SM, alertando desde então sobre a necessidade de se ajustar tal política às contas públicas, tal como consta no art. 29 da Lei 8880, a lei da URV.
3	PL 199/1995	PL 4677/1994	1	Lei nº 9.032, de 1995	Projeto do governo Itamar, com supervisão da Fazenda e da Previdência, foi radicalmente alterado, implicando o veto; não obstante, foram introduzidas alterações com base no texto vetado.
4	PL-721/1995	PL 4793/1994 (+ 9 apensos)	0		Texto semelhante. Sem urgência, sem CE, foi apensado. INDUÇÃO. O governo reconheceu o PL 3710, mas indicou que tinha mais urgência no tratamento da questão, pois o referido PL se tratava de um código. O código de trânsito, Lei nº 9.503, de 1997, incluiu a obrigatoriedade.
5	PL 1236/1995	PL 874/1995	1	Lei nº 9.250, de 1995	O governo não abriu mão das alíquotas que há haviam sido aprovadas pela Lei nº 8.981/95, nem cedeu a um mecanismo de correção automática. No entanto, adotou exatamente os mesmos valores da tabela do PL 874, nas alíquotas coincidentes. No que tange ao número de faixas o governo foi derrotado, mas conseguiu impedir a correção automática.
6	PL-1436/1996	PLS 249/1989 (PL 5430/1990)	1	Lei nº 9.610, de 1998	Texto semelhante. Não houve URGÊNCIA, nem CE e foi apensado. A última intervenção do Congresso foi o parecer do Dep. Aloysio Nunes. INDUÇÃO.
7	PL-1457/1996	PL 1325/1995	1	Lei nº 9.456, de 1997	Texto semelhante. Sem URGÊNCIA, sem CE, apensado.
8	PL-1674/1996	PLS 343/1991 (PL 4104/1993)	0		Sem URGÊNCIA, CE, nem apensada. Texto idêntico. O Dep. Ibrahim Abi-Ackel era contra a matéria e já se expressava desde seu parecer ao PL 4104. A Legislação veio finalmente a ser melhorada por meio da Lei 12.015/2009, da CPMI da Exploração Sexual.
9	PL-1788/1996	PL 1521/1996	1	Lei nº 9.612, de 1998	Texto semelhante. Sem URGÊNCIA, sem CE e foi apensado. INDUÇÃO.
10	1415, de 29.04.1996	PL 0001/1995 (+ 8 apensos)	1	1.945-50, de 30.3.2000	Embora a tão sonhada vinculação do aumento do SM e dos BPS não tivesse sido contemplada, o governo, por decisão política, resolveu conceder ajustes reais aos benefícios da previdência superiores ao SM. O aumento foi disciplinado para 1996 e 1997.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
11	1415, de 29.04.1996	29/04/1996	Dispõe sobre o salário mínimo para o período de 1º de maio de 1996 a 30 de abril de 1997.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB; TRABALHO/PSDB; PREVIDÊNCIA/PFL; MPOG/PSDB; SAÚDE/PSDB; MARE/PSDB	1	PL 0001/1995 (+ 8 apensos)	VÁRIOS (maioria da oposição)	0
13	PL- 2314/1996	22/08/1996	Altera dispositivo dos Decretos-Leis nºs 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar e Código de Processo Penal Militar, respectivamente. Explicação: ESTABELECENDO QUE NÃO CONSTITUEM CRIMES MILITARES O HOMICÍDIO E A LESÃO CORPORAL COMETIDOS CONTRA CIVIL POR OFICIAIS E PRAÇAS DAS POLÍCIAS MILITARES E DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES DOS ESTADOS E DO DF, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE POLÍCIAMENTO.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 2190/1996	PT	0
14	PL- 2338/1996	09/09/1996	INSTITUI O SISTEMA NACIONAL DE ARMAS (SINARM), ESTABELECE CONDIÇÕES PARA O REGISTRO E O PORTE DE ARMA DE FOGO, DEFINE CRIMES E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	SEGURANÇA PÚBLICA		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 7865/1986 (+10 apensos)	PTB (relator)	1
15	PL- 2353/1996	10/09/1996	ESTABELECENDO A GRATUIDADE PARA A EMISSÃO DO REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO E O ASSENTO DE OBITO. EMENTA DO SUBSTITUTIVO: DA NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 30 DA LEI Nº 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973, QUE DISPÕE SOBRE OS REGISTROS PÚBLICOS; ACRESCENTA INCISO AO ARTIGO PRIMEIRO DA LEI Nº 9.265, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1996, QUE TRATA DA GRATUIDADE DOS ATOS NECESSÁRIOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA; E ALTERA OS ARTIGOS 30 E 45 DA LEI Nº 8.935, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1994, QUE DISPÕE SOBRE OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.	DIREITO CIVIL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 0346/1995 (+ 2 apensos)	PT; PDT	0
16	PL 2377/1996	17/09/1996	Altera a redação do art. 190 do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	MINISTÉRIOS MILITARES	0	PL 37/1995	SEM PARTIDO	0
17	PL- 2464/1996	23/10/1996	REGULA O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. Explicação: PRAZO: 45 DIAS.	DIREITO ADM.		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB; MARE/PSDB	1	PL 2097/1996	PFL	1
18	PL- 2632/1996	10/12/1996	Da nova redação aos arts. 7º e 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e da outras providências. Explicação: Cria o Fundo Mútuo de Privatização - FPM-FGTS, a ser constituído com parcela de recursos destacada das contas vinculadas do FGTS, por opção expressa e individual de cada empregado.	TRABALHO		Agenda Positiva Preparatória	MPOG/PSDB; FAZENDA/PSDB; TRABALHO/PSDB	1	PL 542/1995	PPB	1
19	PL 2660/1996	12/12/1996	Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para limitar o tempo ininterrupto de direção do motorista de caminhão ou ônibus trafegando em rodovia. Explicação da Proíbe ao motorista de caminhão e ônibus dirigir, ininterruptamente, por mais de 04 (quatro) horas, devendo descansar pelo menos 1 (uma) hora de forma contínua ou de modo descontínuo, ao longo das 4 (quatro) horas dirigidas.	DIREITO ADM.		Controle Preliminar de Risco	JUSTIÇA/PMDB; TRANSPORTES/PMDB; TRABALHO/PSDB; CASA CIVIL/PSDB	1	PL 2362/1996	PDT	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
11	1415, de 29.04.1996	PL 0001/1995 (+ 8 apensos)	0,67	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
13	PL- 2314/1996	PL 2190/1996	0,17	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	1	1	1
14	PL- 2338/1996	PL 7865/1986 (+10 apensos)	0,00	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	1	1
15	PL- 2353/1996	PL 0346/1995 (+ 2 apensos)	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	0	1	1
16	PL 2377/1996	PL 37/1995	0,00	VETO	4	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	1	1
17	PL- 2464/1996	PL 2097/1996	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	0	0	1	1
18	PL- 2632/1996	PL 542/1995	0,33	PROGRESSIVA	3	4	NORMAL	3	RETIRADA	0	1	0	1	0	0	1
19	PL 2660/1996	PL 2362/1996	0,67	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
11	1415, de 29.04.1996	PL 0001/1995 (+ 8 apensos)	1	1.945-50, de 30.3.2000	Embora a tão sonhada política permanente de valorização do SM não tenha sido editada pelo governo, este, por decisão política, resolveu conceder ajustes reais aos benefícios da previdência superiores ao SM. As proposições dos parlamentares buscavam reajustes mensais ou periódicos para o SM, a indexação formal a um índice de preços (INPC) e a vinculação permanente dos benefícios da previdência ao SM. Também buscavam mecanismos automáticos de reajuste salarial para todos os trabalhadores, mas isso, desde então, tornou-se praticamente insustentável.
13	PL- 2314/1996	PL 2190/1996	0		Texto semelhante. Sem URGÊNCIA, sem CE, nem apensado (o apensamento foi a pedido de parlamentar, Dep. Arnaldo Faria de Sá).
14	PL- 2338/1996	PL 7865/1986 (+10 apensos)	1	Lei nº 9.437, de 1997	Sem urgência, sem CE, apensado. Texto muito parecido mas apresentado em um momento em que já havia sido firmado acordo. A apresentação, em si, não gerou nenhum efeito, no entanto, pode ter refletido influencia sobre esse processo ao longo da tramitação do PL 7865.
15	PL- 2353/1996	PL 0346/1995 (+ 2 apensos)	1	Lei nº 9.534, de 1997	Textos semelhantes. Não houve URGÊNCIA, nem CE, nem apensação. Urgência pela RI da Câmara foi solicitada pelos líderes. CATALIZAÇÃO.
16	PL 2377/1996	PL 37/1995	1	Lei nº 9.764, de 1998	Vício de inconstitucionalidade fez com que o governo apresentasse o PL, sem restrições quanto ao texto.
17	PL- 2464/1996	PL 2097/1996	1	Lei nº 9.784, de 1999	Texto bastante semelhantes e convergentes. Houve URGÊNCIA, sem criação de CE e houve apensação. CATALIZAÇÃO.
18	PL- 2632/1996	PL 542/1995	0		Texto semelhante, mas o do Governo foi melhor montado. Sem URGÊNCIA, sem CE, apensado ao PL 542. A matéria estava com dificuldades na Câmara (PT era contra) e o governo resolveu investir nela, melhorando a ideia. Mas a tramitação ficou no meio do caminho. INDUÇÃO.
19	PL 2660/1996	PL 2362/1996	0		Texto do governo tratava a matéria apenas sob a perspectiva da segurança, enquanto o parlamentar adotou a questão pela ótica dos direitos trabalhistas. A proposição foi, depois, vetada por Lula.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
20	PL-2659/1996	12/12/1996	Estabelece restrição à comercialização de bebidas alcoólicas, para reduzir a violência no trânsito, acresce parágrafo ao art. 4º da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e dá outras providências. Explicação: INCLUINDO A EXIGENCIA DE QUE A PROPAGANDA COMERCIAL DE BEBIDA ALCOOLICA DEVERA CONTER MENSAGEM ELUCIDATIVA SOBRE OS MALEFICIOS CAUSADOS PELA INGESTÃO DE BEBIDAS ALCOOLICAS NO TRANSITO E PROIBINDO A VENDA NAS RODOVIAS FEDERAIS.	DIREITO ADM.	FUMO E BEBIDAS	Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PMDB; TRANSPORTES/PMDB; FAZENDA/PSDB; COMUNICAÇÕES/PSDB	1	PLS 08/1996 ; PL 4846/1994 (+ 70 apensos)	PTB (relator)	1
21	PL-2686/1996	26/12/1996	Regulamenta o § 3º do art. 226 da Constituição, dispõe sobre o Estatuto da União Estável, e dá outras providências. Explicação: ESTABELECENDO QUE PARA CARACTERIZAR A UNIÃO ESTAVEL O PRAZO DE CONVIVENCIA SOB O MESMO TETO SERA DE CINCO ANOS, EM GERAL, E DE DOIS QUANDO HOVER FILHOS COMUNIS.	DIREITO CIVIL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 1888/1991	PDT	0
22	PL-3003/1997	16/04/1997	Dispõe sobre a contribuição negocial de custeio do sistema confederativo.	TRABALHO	CONTRIBUIÇÃO SINDICAL	Controle Preliminar de Risco	TRABALHO/PSDB	1	PL 5169/1990	PT (relator)	0
23	PL-3043/1997	28/04/1997	Institui a modalidade de ensino religioso ecumênico na educação fundamental e dá outras providências. Explicação: Prazo de 45 dias.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	EDUCAÇÃO/PSDB	1	PL 2757/1997	PSDB	3
24	1572.de.29.04.1997	29/04/1997	Dispõe sobre o salário mínimo para o período de 1º de maio de 1997 a 30 de abril de 1998.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB;/ TRABALHO/PSDB; PREVIDÊNCIA/PFL; MPOG/PSDB	1	PL 0001/1995 (+ 9 apensos)	PPB (relator)	1
25	1572-1.de.28.05.1997	29/04/1997	Dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência Social.	TRABALHO	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB;/ PREVIDÊNCIA/PFL; MPOG/PSDB	1	PL 0001/1995 (+ 9 apensos) ; PL 2539/1996 (+1 apensado)	PP (relator)	1
26	PL-3054/1997	05/05/1997	Altera dispositivo da Lei 5.988, de 14 de dezembro de 1973, que Regula os Direitos Autorais e dá outras providências. Explicação: Revoga o dispositivo que autoriza a reprodução de fotografia em obras científicas ou didáticas, retirando a licença legal; permitindo que o titular de direitos autorais manifeste sua vontade, seja para conceder autorização, seja para ajustar a remuneração. - Poder Conclusivo das Comissões - artigo 24, inciso II.	DIREITO CIVIL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PMDB	0	PLS 249/1989 (PL 5430/1990)	PSDB	2
27	PL-3599/1997	06/09/1997	Projeto de lei que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas e institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 610/1995; PL 1348/1995; PLS 086/1996 (PL 4449/1998)	PT; PPS; PMDB (relator)	2
28	PL-3600/1997	10/09/1997	Projeto de lei que estabelece a redução da pena para o agente colaborador que proporcionar a identificação de quem mais concorreu na prática dos crimes que menciona e dá outras providências.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 609/1995 ; PL 3306/1997	PT; PSDB	2

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
20	PL-2659/1996	PLS 08/1996; PL 4846/1994 (+ 70 apensos)	0,17	PROGRESSIVA	3	4	NORMAL	3	RETIRADA	0	1	0	0	1	0	1
21	PL-2686/1996	PL 1888/1991	0,67	VETO	4	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	0	1
22	PL-3003/1997	PL 5169/1990	0,50	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	1
23	PL-3043/1997	PL 2757/1997	0,00	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
24	1572, de 29.04.1997	PL 0001/1995 (+ 9 apensos)	0,83	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
25	1572-1, de 28.05.1997	PL 0001/1995 (+ 9 apensos); PL 2539/1996 (+1 apensado)	0,83	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
26	PL-3054/1997	PLS 249/1989 (PL 5430/1990)	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	1	1
27	PL-3599/1997	PL 610/1995; PL 1348/1995; PLS 086/1996 (PL 4449/1998)	0,17	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	1	1	1
28	PL-3600/1997	PL 609/1995; PL 3306/1997	0,33	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	0	0	0	0	0	0	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
20	PL-2659/1996	PLS 08/1996; PL 4846/1994 (+ 70 apensos)	0		Texto semelhante. Sem URGÊNCIA, sem CE. Houve apensamento a pedido da CVT. INDUÇÃO.
21	PL-2686/1996	PL 1888/1991	0		Veto parcial ao PL 1888 (que gerou a lei 9278/1996). VETO e INDUÇÃO, pois não houve URGÊNCIA, CE e tramitação individual. A razão do PL foi aperfeiçoar o texto vetado (ver exposição de motivos). A questão foi dirimida por meio da aprovação do Novo Código Civil.
22	PL-3003/1997	PL 5169/1990	0		Texto divergente. Sem URGÊNCIA, sem CE, apensado ao PL 5169. A matéria estava com dificuldade na Câmara e a tramitação CONGELADA havia mais de 848 dias e o governo resolveu investir nela de maneira mais ampla no alcance, porém mais precisa no escopo. Mas a tramitação ficou no meio do caminho. INDUÇÃO
23	PL-3043/1997	PL 2757/1997	1	Lei nº 9.475, de 1997	Texto semelhante. Sem CE, apensado. A urgência regimental foi pedida pelos líderes, tendo em vista a apensação. INDUÇÃO.
24	1572, de 29.04.1997	PL 0001/1995 (+ 9 apensos)	1	1.946-38, de 30.3.2000	A pressão sobre as contas públicas era o maior motivo da recuperação do salário observar apenas a inflação.
25	1572-1, de 28.05.1997	PL 0001/1995 (+ 9 apensos); PL 2539/1996 (+1 apensado)	1	1.946-38, de 30.3.2000	O governo descolou completamente as discussões do SM aos benefícios da previdência (aqueles maiores que o SM, obviamente). A pressão sobre as contas públicas era o maior motivo da recuperação apenas pela inflação.
26	PL-3054/1997	PLS 249/1989 (PL 5430/1990)	1	Lei nº 9.610, de 1998	Sem urgência, sem CE, apensado. Havia CE por conta do PL 5430. O projeto do governo é apenas pontual e ele aproveitou a retomada da agenda de trabalhos da CE que foi criada anteriormente.
27	PL-3599/1997	PL 610/1995; PL 1348/1995; PLS 086/1996 (PL 4449/1998)	1	Lei nº 9.807, de 1999	Textos apresentam semelhanças. Sem CE. Houve apensamento a pedido do Dep. Magela. O projeto que se tornou lei foi o PL 610/1995. O projeto do Senado apresentava mais semelhanças ainda e estava pronto para ser votado quando o governo apresentou seu projeto. O PLS aprovado originou-se de um substitutivo do Senador José Fogaça (PMDB)
28	PL-3600/1997	PL 609/1995; PL 3306/1997	1	Lei nº 9.807, de 1999	Texto semelhante. Sem CE, tramitação independente. Os termos do projeto foram incorporados na discussão do PL 610, de 1995. Desse modo, toda a foi informalmente incorporada ao processo que gerou a Lei 9807.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
29	PL-3649/1997	10/09/1997	Altera os art. 132, 203 e 207 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal. Explicação: Inclui penalidade quando há práticas trabalhistas coercitivas dentre as quais, o transporte de bóias-frias em caminhões desprovidos de segurança, o aliciamento de trabalhador fora da localidade de execução do trabalho, mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia do trabalhador e quando há afrontamento a liberdade de contratar, retendo documentação e impossibilitando o desligamento do serviço em virtude de dívida.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 929/1995 ; PL 1486/1996	PT; PPB	1
32	PL-3633/1997	17/09/1997	Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.	ESPORTE		Agenda Positiva Preparatória	ESPORTE/Sem part.	1	PL 1159/1995 ; PL 2437/1996	PT; PPB	1
33	PL-4185/1998	26/02/1998	Altera a redação do art. 7º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Explicação: Destina parte dos recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério - FUNDEF, ao pagamento de remuneração de profissionais do magistério quando formalmente cedidos, em instituições de ensino especial de caráter filantrópico, sem fins lucrativos, inclui as Apaes e as Sociedades Pestalozzi.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Preparatória	EDUCAÇÃO/PSDB	1	PL 4095/1998	PSDB	3
34	PL-4302/1998	20/03/1998	Dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências.	TRABALHO		Controle Urgente de Risco	TRABALHO/PSDB	1	PL 4087/1993	PT	0
35	PL-4302/1998	20/03/1998	Dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências.	TRABALHO		Agenda Positiva Preparatória	TRABALHO/PSDB	1	PL 2368/1991	PSDB	3
36	1656, de 29.04.1998	29/04/1998	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 1º de maio de 1998.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB; TRABALHO/PSDB; PREVIDÊNCIA/PFL; MPOG/PSDB	1	PL 0001/1995 (+ 9 apensos)	VÁRIOS (maioria da oposição)	0
37	1663-10, de 28.5.1998	28/05/1998	Dispõe sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, a utilização de Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de débitos com o INSS, altera dispositivos das Leis nºs 7.986, de 28 de dezembro de 1989, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e 9.639, de 25 de maio de 1998, e dá outras providências.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB; TRABALHO/PSDB; PREVIDÊNCIA/PFL; DESEN. AGRÁRIO/PPS	1	PL 0001/1995 (+ 16 apensos); PL 2539/1996 (+1 apensado); PL 3294/1997 (+ 4 apensos); PLS 115/1997 ; PLS 186/1997 ; PLS 003/1998 ; PLS 043/1998	VÁRIOS	0
38	PL-4642/1998	24/06/1998	Altera dispositivos do capítulo III, título VIII, do Código Penal, relativo aos crimes contra a saúde pública, e dá outras providências. Explicação: Estende aos crimes de corrupção, falsificação, adulteração ou alteração de produtos terapêuticos ou medicinais (remédios ou medicamentos) as penalidades do crime hediondo.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 4207/1998 (+ 7 apensos)	PPB	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
29	PL-3649/1997	PL 929/1995; PL 1486/1996	0,33	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
32	PL-3633/1997	PL 1159/1995; PL 2437/1996	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	1	0	1	1	1
33	PL-4185/1998	PL 4095/1998	0,00	SIMULTÂNEA	0	4	NORMAL	3	RETIRADA	0	1	0	1	0	0	1
34	PL-4302/1998	PL 4087/1993	0,50	CONGELADA	1	4	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	0	0	0	0	0	0	0
35	PL-4302/1998	PL 2368/1991	0,17	CONGELADA	1	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD; RETIRADA	1	0	0	0	0	1	1
36	1656, de 29.04.1998	PL 0001/1995 (+ 9 apensos)	0,83	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
37	1663-10, de 28.5.1998	PL 0001/1995 (+ 16 apensos); PL 2539/1996 (+1 apensado); PL 3294/1997 (+ 4 apensos); PLS 115/1997; PLS 186/1997; PLS 003/1998; PLS 043/1998	0,83	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
38	PL-4642/1998	PL 4207/1998 (+ 7 apensos)	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
29	PL-3649/1997	PL 929/1995; PL 1486/1996	1	Lei nº 9.777, de 1998	O governo preferiu mudar dispositivos do CP. O PL 929 era bem mais completo (foi o que se tornou lei). O PL 1486 também fazia referências ao CP com o mesmo objetivo. Houve pareceres para os dois projetos, porém, não foram apreciados. Prevaleceu a proposta do governo. CATALIZAÇÃO.
32	PL-3633/1997	PL 1159/1995; PL 2437/1996	1	Lei nº 9.615, de 1998	Texto do governo mais completo, incorporando o PL 1159 (que se tornou lei) e indo contra o PL 2437. Houve URGÊNCIA, criação de CE, mas apensando-se o PL 1159. CATALIZAÇÃO.
33	PL-4185/1998	PL 4095/1998	0		Texto idêntico. Sem URGÊNCIA, sem CE, apensado. INDUÇÃO. Dois meses depois o governo retirou a proposição. Tramitação do PL 4095 foi muito recente.
34	PL-4302/1998	PL 4087/1993	0		O texto do PT avançou nas comissões e chegou na ordem do dia do Plenário para ser discutido. O Dep. Alberto Goldman apresentou emenda substitutiva, que na verdade era seu próprio projeto, cuja tramitação não avançou. Após isso, a matéria não avançou. Texto do Governo foi extenso porque propôs a substituição da lei, tal como o PL 2368. URGÊNCIA foi requerida depois, pelos líderes. Sem CE e tramitação independente. Matéria polêmica que o governo FHC resolveu investir de maneira mais ampla. Governo Lula pediu para retirar a matéria, mas não foi acatado, uma vez que havia um substitutivo do Senado.
35	PL-4302/1998	PL 2368/1991	0		Texto com algumas semelhanças, mas o do Governo foi extenso porque propôs a substituição da lei, tal como o PL 2368. URGÊNCIA foi requerida depois, pelos líderes. Sem CE e tramitação independente. Matéria polêmica que o governo resolveu investir de maneira mais ampla.
36	1656, de 29.04.1998	PL 0001/1995 (+ 9 apensos)	1	1.947-25, de 30.3.2000	O governo descolou completamente as discussões do SM aos benefícios da previdência (aqueles maiores que o SM, obviamente). A pressão sobre as contas públicas continuava sendo o maior motivo da recuperação do salário observar apenas a inflação.
37	1663-10, de 28.5.1998	PL 0001/1995 (+ 16 apensos); PL 2539/1996 (+1 apensado); PL 3294/1997 (+ 4 apensos); PLS 115/1997; PLS 186/1997; PLS 003/1998; PLS 043/1998	1	Lei nº 9.711, de 1998	O aumento dado aos aposentados ficou abaixo do SM. Não houve nenhuma indicação de política de reajuste para os benefícios. Os projetos estavam focados na equiparação do ajuste e, entre aqueles exclusivamente direcionados em apresentar fórmulas de reajuste permanente dos benefícios, as propostas variavam entre a escolha de índices de inflação e a indexação total ao número de salários mínimos correspondentes ao benefício.
38	PL-4642/1998	PL 4207/1998 (+ 7 apensos)	1	Lei nº 9.677, de 1998	O governo preferiu mudar dispositivos do CP. O PL 4207 era bem mais completo (se tornou lei). Prevaleceu a do governo, com a ajuda da urgência solicitada pelos líderes. CATALIZAÇÃO.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
39	PL-4686/1998	09/07/1998	Acresce inciso ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos nos termos do art. 5º, inciso XLIII da Constituição. Explicação: Inclui dentre os crimes hediondos o falsificar, corromper, adulterar ou alterar produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 4628/1998; PL 4668/1998	VÁRIOS	0
40	PL-4751/1998	21/08/1998	Regulamenta o inciso II do § 1º e o §4º do art. 225 da Constituição, os art. 1º e 8º, alínea "j", 10, alínea "c" e 15 da convenção sobre diversidade biológica, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, sobre a repartição de benefícios derivados de sua utilização, e dá outras providências. Explicação: Inclui sanções penais para os crimes contra o patrimônio genético, visa combater a biopirataria	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	MEIO AMBIENTE/PV; MDIC; C&T; SAÚDE/PSDB; RELAÇÕES/PSDB; CASA CIVIL/PSDB; MARE/PSDB	1	PLS 306/1995 (PL 4842/1998); PL 4579/1998	PT	0
41	PL-4752/1998	25/08/1998	Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. Explicação: Dispõe que o horário no qual será permitida a propaganda comercial de produtos fumíferos e de bebida alcoólica nas emissoras de rádio e televisão será entre as 23:00 h (vinte e três) e as 06:00 (seis) horas; define as autoridades responsáveis pela aplicação das penalidades e fixa o valor das multas aos infratores.	DIREITO CIVIL	FUMO E BEBIDAS	Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 4846/1994; PL 3042/1997; PL 4705/1998	PP; PMDB;PSDB	3
42	1824 de 30.04.1999	30/04/1999	Dispõe sobre os reajustes do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de maio de 1999 e dos benefícios mantidos pela Previdência Social a partir de 1º de junho de 1999.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB; TRABALHO/PPB; PREVIDÊNCIA/PFL; MPOG/PSDB	1	PL 0001/1995 (+ 22 apensos); PL 2539/1996 (+2 apensos); PL 3294/1997 (+ 4 apensos);	PT (relator)	0
43	1824 de 30.04.1999	30/04/1999	Dispõe sobre os reajustes do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de maio de 1999 e dos benefícios mantidos pela Previdência Social a partir de 1º de junho de 1999.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB; TRABALHO/PPB; PREVIDÊNCIA/PFL; MPOG/PSDB	1	PL 0001/1995 (+ 22 apensos)	PT (relator)	0
45	PL 1594/1999	31/08/1999	Projeto de lei que altera a Legislação Tributária Federal.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Urgente de Risco	FAZENDA/PSDB	1	PL 755/1999	PMDB	1
46	PL 1617/1999	02/09/1999	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de coordenação e apoio do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.	MEIO AMBIENTE	DESTINAÇÃO DE COMP. FINANCEIRA	Controle Urgente de Risco	MINAS E ENERGIA/PFL; MEIO AMBIENTE/PV; MPOG/PSDB; FAZENDA/PSDB	1	PL 663/1999; PL 783/1999	PT; PPB	1
47	PL-1700/1999	21/09/1999	Altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, dispendo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação.	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	C&T/PSDB; RELAÇÕES/PSDB; FAZENDA/PSDB; MDIC/PSDB	1	PL 2514/1996 ; PL 342/1999	PSDB (relator)	3

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
39	PL-4686/1998	PL 4628/1998; PL 4668/1998	0,17	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
40	PL-4751/1998	PLS 306/1995 (PL 4842/1998); PL 4579/1998	0,17	PROGRESSIVA	3	4	NORMAL	3	RETIRADA	0	1	0	1	0	0	0
41	PL-4752/1998	PL 4846/1994; PL 3042/1997; PL 4705/1998	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	4	NORMAL	3	RETIRADA	0	1	0	1	0	0	0
42	1824.de.30.04.1999	PL 0001/1995 (+ 22 apensos); PL 2539/1996 (+2 apensos); PL 3294/1997 (+ 4 apensos);	0,67	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
43	1824.de.30.04.1999	PL 0001/1995 (+ 22 apensos)	0,67	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
45	PL 1594/1999	PL 755/1999	1,00	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	1	0	1	1
46	PL 1617/1999	PL 663/1999; PL 783/1999	0,50	PROGRESSIVA	3	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art. 155 RICD	0	0	0	0	0	1	1
47	PL-1700/1999	PL 2514/1996 ; PL 342/1999	0,00	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
39	PL-4686/1998	PL 4628/1998; PL 4668/1998	1	Lei nº 9.695, de 1998	Texto do governo fazia diferença apenas para produtos medicinais no hall de crimes hediondos por adulteração. O PL 4668 foi subscrito por parlamentares de vários partidos. Houve urgência solicitada pelos líderes. APROPRIAÇÃO por CATALIZAÇÃO. PL 4628 é que se tornou lei.
40	PL-4751/1998	PLS 306/1995 (PL 4842/1998); PL 4579/1998	0		Texto semelhante, principalmente ao do PL 4842. INDUÇÃO. Dois anos depois o governo retirou o projeto. Tramita até hoje na Câmara.
41	PL-4752/1998	PL 4846/1994; PL 3042/1997; PL 4705/1998	0		Texto semelhante. Sem urgência, sem CE, apensado. INDUÇÃO. Matéria foi retirada dois anos depois. Tramitam com esses projetos outras 140 proposições.
42	1824, de 30.04.1999	PL 0001/1995 (+ 22 apensos); PL 2539/1996 (+2 apensos); PL 3294/1997 (+ 4 apensos);	1	1.933-12, de 30.3.2000	A MP do governo indicou o mesmo aumento para o SM e para os BPS, sem indicar fórmula permanente. Enquanto isso, o relator do PL 1/95 pediu reajuste pelo INPC mais valorização real, bem como equiparação deste aumento com o SM. A tramitação do PL 1/95 e seus apensos apontava para um reajuste do SM muito acima do estimado pelo governo, além do que determinava que o reajuste seria também aplicados a todos os benefícios da previdência. Os demais projetos, exclusivamente focados em fórmulas de reajuste permanente dos benefícios, variavam na escolha de índices de inflação até à indexação total ao número de salários mínimos correspondentes ao benefício.
43	1824, de 30.04.1999	PL 0001/1995 (+ 22 apensos)	1	1.933-12, de 30.3.2000	A tramitação do PL 1/95 e seus apensos apontava para um reajuste do SM muito acima do estimado pelo governo, além do que determinava que o reajuste seria também aplicados a todos os benefícios da previdência.
45	PL 1594/1999	PL 755/1999	1	Lei nº 9.887, de 1999	O PL 755 propunha uma mudança radical na tabela do imposto de renda. Para o governo só importava a arrecadação, pois sua proposta apenas prorrogava a alíquota de 27,5% implementada pela Lei 9532/97. À época dessa lei, havia uma promessa que tal alíquota apenas teria duração de dois anos. Até hoje ela está vigente.
46	PL 1617/1999	PL 663/1999; PL 783/1999	1	Lei nº 9.984/2000	Objetivos parecidos e compartilhavam um pouco o público alvo. Como a proposta de mudança vinha na esteira da criação da ANA, a proposição correu independente.
47	PL-1700/1999	PL 2514/1996 ; PL 342/1999	1	Lei nº 10.176, de 2001	Texto semelhante. Sem CE e apensado. Governo apresentou PL aproveitando os debates da tramitação do PL 342. INDUÇÃO.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
48	PL-1733/1999	23/09/1999	Projeto de lei que dispõe sobre a contribuição do setor rural, altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.	PREVIDÊNCIA SOCIAL		Controle Preliminar de Risco	PREVIDÊNCIA/PFL	0	PL 3790/1997 ; PL 829/1999	PFL; PPS	2
49	1912-10, de 25.11.1999	25/11/1999	Altera dispositivos da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências.	DIREITO ADM.	FUMO E BEBIDAS	Agenda Positiva Imediata	SAÚDE/PSDB	1	PL 4846/1994 (+ 70 apensos); PL 3310/1997 (+ 18 apensos)	VÁRIOS	0
50	PL-2222/1999	02/12/1999	Acrescenta dispositivos à Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público e define crimes.	TRABALHO		Agenda Positiva Prioritária	TRABALHO/PPB	0	PL 1929/1999	PMDB	1
51	1986, 13.12.1999	13/12/1999	Acresce dispositivos à Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico, para facultar o acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e ao seguro-desemprego.	TRABALHO		Agenda Positiva Imediata	TRABALHO/PP	0	PL 2001/1991 (PLC 50/1995)	VÁRIOS (origem no PSDB)	2
52	PL-2592/2000	15/03/2000	Regulamenta, para a Previdência Social, o disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal. Explicação: Regulamenta a Constituição Federal de 1988. Determina o valor máximo para a quitação da execução, sem necessidade de expedição de precatório, bem como os critérios para pagamento.	OUTROS		Controle Urgente de Risco	PREVIDÊNCIA/PFL	0	PL 0637/1995 (+ 4 apensos)	VÁRIOS	0
53	PL-2843/2000	11/04/2000	Altera dispositivos da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, alterada pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, destinando recursos da compensação financeira para projetos científicos e de desenvolvimento tecnológicos, na área de recursos hídricos e dá outras providências.	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	DESTINAÇÃO DE COMP. FINANCEIRA	Agenda Positiva Prioritária	MINAS E ENERGIA/PFL; MEIO AMBIENTE/PV; C&T/PSDB	1	PL 663/1999; PL 783/1999	PT; PPB	1
54	PL-2844/2000	11/04/2000	Altera o art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, e o § 2º, do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, e dá outras providências. Explicação: Destina recursos da compensação financeira para projetos científicos e de desenvolvimento tecnológico, no setor mineral.	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	DESTINAÇÃO DE COMP. FINANCEIRA	Agenda Positiva Prioritária	MINAS E ENERGIA/PFL; C&T/PSDB	1	PL 663/1999; PL 783/1999	PT; PPB	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
48	PL-1733/1999	PL 3790/1997; PL 829/1999	0,67	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	4	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; RETIRADA	0	1	0	1	0	0	1
49	1912-10, de 25.11.1999	PL 4846/1994 (+ 70 apensos); PL 3310/1997 (+ 18 apensos)	0,00	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
50	PL-2222/1999	PL 1929/1999	0,50	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
51	1986, 13.12.1999	PL 2001/1991 (PLC 50/1995)	0,33	VETO	4	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
52	PL-2592/2000	PL 0637/1995 (+ 4 apensos)	0,50	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
53	PL-2843/2000	PL 663/1999; PL 783/1999	0,33	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
54	PL-2844/2000	PL 663/1999; PL 783/1999	0,50	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
48	PL-1733/1999	PL 3790/1997 ; PL 829/1999	0		Propostas incluíam aspectos não aceitos pelo governo. Presidência solicitou retirada do projeto, em 23/02/2000.
49	1912-10, de 25.11.1999	PL 4846/1994 (+ 70 apensos); PL 3310/1997 (+ 18 apensos)	1	MP 2.190-34, de 23.8.2001	Este caso configura claramente um problema que tomou conta da agenda do Congresso e que chamou a atenção do governo. Como havia dezenas de proposições a opção foi a colocação da mudança na série de MPs que estavam sendo reeditadas. ARBITRAGEM E CATALIZAÇÃO.
50	PL-2222/1999	PL 1929/1999	0		Texto semelhante, mas o do Governo foi mais bem estruturado. URGÊNCIA foi requerida depois, pelos líderes. Sem CE e foi apensado, mas também houve requerimento para votação do PL 2222 prévia e em separado ao do PL 1929. Não prosperou no Senado, onde foi arquivada. CATALIZAÇÃO.
51	1986, 13.12.1999	PL 2001/1991 (PLC 50/1995)	1	Lei nº 10.208, de 2001	Os argumentos para o veto foram meramente formais. O governo, por meio de MP, imediatamente introduziu a regra.
52	PL-2592/2000	PL 0637/1995 (+ 4 apensos)	1	Lei nº 10.099, de 2000	O governo produziu a proposta que mais lhe seria cabível, não concordando plenamente com as proposições em tramitação, para as quais já tinha sido oferecido parecer pela rejeição antes da urgência. O mecanismo da urgência solicitada pelos líderes fez com que o texto do governo prevalecesse. CATALIZAÇÃO. Lei aprovada foi o PL 637.
53	PL-2843/2000	PL 663/1999; PL 783/1999	1	Lei nº 9.993/2000	Texto semelhante. Sem urgência, sem CE. Foi arquivado mas seu conteúdo foi incorporado no substitutivo produzido na discussão do PL 2844, para o qual foi solicitada urgência segundo o art. 155 do RICD.
54	PL-2844/2000	PL 663/1999; PL 783/1999	1	Lei nº 9.993/2000	Texto semelhante. Sem urgência, sem CE. Foi inicialmente apensado, mas, por requerimento, aprovou-se a desapensação e a tramitação independente.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
55	PL-2858/2000	13/04/2000	Acresce dispositivo ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e à Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995. Explicação: Inclui dentre os crimes contra a paz pública, a organização criminosa formada por três ou mais pessoas que, de forma estruturada e com divisão de tarefas, valem-se da violência, intimidação, corrupção, fraude ou outros meios assemelhados para cometer delito.	DIREITO PENAL		Controle Preliminar de Risco	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 1353/1999 ; PL 2751/2000	PTB; PMDB	1
56	2019-1, de 20.04.2000	20/04/2000	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 1º de maio de 1996.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB; TRABALHO/PPB; PREVIDÊNCIA/PFL; MPOG/PSDB	1	PL 0001/1995 (+ 29 apensos)	VÁRIOS (maioria da oposição)	0
57	2022-17, de 23.05.2000	23/05/2000	Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB; PREVIDÊNCIA/PFL	1	PL 2539/1996 (+ 2 apensos) ; PL 3294/1997 (+ 4 apensos) ; PL 3146/2000	VÁRIOS	0
58	PL-3156/2000	31/05/2000	Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. Explicação: Proíbe o uso de derivados de fumo nas aeronaves e demais veículos de transporte coletivo; limita a propaganda a postes, painéis e cartazes internos e restringe a propaganda, venda e distribuição de amostra grátis e brindes pela (ECT).	DIREITO ADM.	FUMO E BEBIDAS	Controle Urgente de Risco	SAÚDE/PSDB	1	PL 3210/1997 (+ 10 apensos)	PT (relator)	0
59	PL-3156/2000	31/05/2000	Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. Explicação: Proíbe o uso de derivados de fumo nas aeronaves e demais veículos de transporte coletivo; limita a propaganda a postes, painéis e cartazes internos e restringe a propaganda, venda e distribuição de amostra grátis e brindes pela (ECT).	DIREITO ADM.	FUMO E BEBIDAS	Agenda Positiva Prioritária	SAÚDE/PSDB	1	PL 4846/1994 (+ 70 apensos) ; PL 2652/1996 (+ 3 apensos)	VÁRIOS	0
61	PL-3273/2000	21/06/2000	Dispõe sobre a identificação criminal e dá outras providências. Explicação: Regulamenta o art.5º, inciso LVIII da Constituição Federal de 1988. Dispõe que serão identificados criminalmente o indiciado ou acusado que estiver envolvido na prática de crimes de homicídio doloso, contra o patrimônio praticado mediante violência ou grave ameaça, de receptação qualificada, contra a liberdade sexual ou crime de falsificação de documento público, com suspeita de falsificação ou adulteração do documento de identidade apresentado, ou ainda se constar de registros policiais o uso de outros nomes ou diferentes identificações.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PSDB	1	PLS 187/1995 (PL 3171/1997) + 2 apensos	VÁRIOS	0
62	PL-3392/2000	31/07/2000	Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.	TRABALHO		Agenda Positiva Prioritária	TRABALHO/PPB; PREVIDÊNCIA/PFL	0	PL 1733/1996 (+ 4 apensos)	PCdoB (relatora)	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
55	PL-2858/2000	PL 1353/1999 ; PL 2751/2000	0,67	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
56	2019-1, de 20.04.2000	PL 0001/1995 (+ 29 apensos)	0,83	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
57	2022-17, de 23.05.2000	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 4 apensos); PL 3146/2000	0,67	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
58	PL-3156/2000	PL 3210/1997 (+ 10 apensos)	1,00	PROGRESSIVA	3	2	Urgência art. 64 CF	2	Urgência art. 155 RICD	0	0	0	0	0	1	1
59	PL-3156/2000	PL 4846/1994 (+ 70 apensos); PL 2652/1996 (+ 3 apensos)	0,00	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2	Urgência art. 155 RICD	0	0	0	1	0	1	1
61	PL-3273/2000	PLS 187/1995 (PL 3171/1997) + 2 apensos	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	0	0	1	1
62	PL-3392/2000	PL 1733/1996 (+ 4 apensos)	0,17	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
55	PL-2858/2000	PL 1353/1999 ; PL 2751/2000	0		O tema foi melhor tratado de forma diferenciada pelo Governo e a ênfase na aprovação foi muito tímida. INDUÇÃO.
56	2019-1, de 20.04.2000	PL 0001/1995 (+ 29 apensos)	1	Lei nº 9.971, de 2000	Houve ao longo de 1999 e 2000 a apresentação de uma série de projetos de lei, renovando as intenções de estabelecer um indexador permanente ao SM, a vinculação do aumento do SM aos benefícios previdenciários e uma lei geral para reajustes salariais dos trabalhadores. Além disso, muitas propostas estabeleciam ganhos reais bem acima da inflação, mas sem uma fórmula sistemática para tal. Também surge pela primeira vez proposta para estabelecer o novo SM a partir de janeiro de cada ano (PL 2729). Havia uma grande distância entre os propósitos apresentados no Congresso e os do Governo.
57	2022-17, de 23.05.2000	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 4 apensos); PL 3146/2000	1	2813-13, de 24.08.2001	Além de determinar o reajuste para o ano de 2000, o governo indicou que o ajuste a partir do ano de 2001 dos benefícios será feito com base no índice de inflação do IBGE (índice que refletisse a manutenção do poder de compra). Na prática, os reajustes seriam conferidos por meio de decreto, a partir da diretriz da lei. O Congresso quer mais, insistindo que além da inflação, ocorra aumento real, de preferência igualando ao SM, além de outros que querem a indexação completa do benefício pelo número de SM correspondentes.
58	PL-3156/2000	PL 3210/1997 (+ 10 apensos)	1	Lei nº 10.167/2000	Texto semelhante. Apresentou URGÊNCIA, sem CE e tramitação independente, graças ao requerimento do Dep. Jutahy Junior. ARBRITRAGEM e CATALIZAÇÃO.
59	PL-3156/2000	PL 4846/1994 (+ 70 apensos); PL 2652/1996 (+ 3 apensos)	1	Lei nº 10.167/2000	Neste conjunto de apensados houve a rejeição pela CSSF do relatório da Dep. Lúcia Vânia, que apontava um substitutivo favorável. O relatório do vencedor foi redigido pela Dep. Angela Guadagnin, rejeitando a proposta. Detalhe é que não se trata de uma posição de partido, uma vez que houve deputados do PT contrários ao parecer da Deputada Angela, tal como Dep. Palocci.
61	PL-3273/2000	PLS 187/1995 (PL 3171/1997) + 2 apensos	1	Lei nº 10.054, de 2000	Texto semelhante, com URGÊNCIA, sem CE, tramitação independente. CATALIZAÇÃO. Em 2009 o PL 3171 foi aprovado, gerando a Lei nº 12.037, que revogou a Lei 10.054/2000.
62	PL-3392/2000	PL 1733/1996 (+ 4 apensos)	1	Lei nº 10.421, de 2002	Texto semelhante com algumas inovações. Sem URGÊNCIA na apresentação, sem CE e apensado. Governo não impôs um texto e conseguiu influenciar o texto final.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
63	PL-3811/2000	28/11/2000	Altera a Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, que "Estatui normas reguladoras do trabalho rural e dá outras providências". Explicação: Possibilita aos empregadores rurais reunirem-se em associação com a finalidade de contratar trabalhadores rurais, garantindo-lhes direitos trabalhistas.	TRABALHO		Agenda Positiva Preparatória	TRABALHO/PPB	0	PL 3685/2000	PTB	0
64	PL-3997/2001	12/01/2001	Dá nova redação aos arts. 1º e 5º, caput e de seu § 1º, da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST. Explicação: Estabelece que todas as prestadoras de serviços de telecomunicações, tanto no regime público como no privado, terão acesso aos recursos do FUST, desde que o objetivo seja a universalização dos serviços.	TELECOM		Agenda Positiva Preparatória	COMUNICAÇÕES/PSDB	1	PL 3389/2000	PTB	0
65	2.068-38, de 25.1.2001	26/01/2001	Restaura a vigência da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de automóveis destinados ao transporte autônomo de passageiros e ao uso de portadores de deficiência física, reduz o imposto de importação para os produtos que especifica, e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO	IPI CARRO DE DEFICIENTE	Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PSDB	1	PL 4310/1998; PL 1239/1999	PSDB; PFL	3
67	PL-4209/2001	12/03/2001	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à investigação criminal, e dá outras providências. Explicação: Altera os procedimentos da investigação policial, mantendo as formas atuais, a saber: o termo circunstanciado para infração penal de menor potencial ofensivo e o inquérito policial para as demais infrações, visa agilizar e simplificar a primeira fase da "persecutio criminis". Estabelece como função essencial à polícia judiciária o registro e a investigação da infração penal pública.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 730/1999	PPB	1
68	PL-4210/2001	12/03/2001	Acrescenta dispositivos ao artigo 295 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão especial. Explicação: Dispõe que a prisão especial consiste exclusivamente no recolhimento em local distinto da prisão comum, podendo a cela especial ser em alojamento coletivo, atendidos os requisitos de salubridade do ambiente, o preso especial não será transportado juntamente com o preso comum. os demais direitos e deveres do preso especial serão os mesmos do preso comum.	DIREITO PENAL		Controle Urgente de Risco	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 3779/1993 (+ 5 apensos)	VÁRIOS	0
69	2142, de 29.03.2001	29/03/2001	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2001, e dá outras providências.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB; TRABALHO/PPB; PREVIDÊNCIA/PFL; MPOG/PSDB	1	PL 0001/1995 (+ 33 apensos); PL 3753/2000; PL 4234/2001	VÁRIOS	0
70	2142, de 29.03.2001	29/03/2001	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2001, e dá outras providências.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PSDB; TRABALHO/PPB; PREVIDÊNCIA/PFL; MPOG/PSDB	1	PLS 004/2001	PMDB	1
71	2129-9, de 24.05.2001	24/05/2001	Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, e altera dispositivos das Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, 9.639, de 25 de maio de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, e 9.796, de 5 de maio de 1999, e dá outras providências.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Imediato de Risco	CASA CIVIL/PSDB	1	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 4 apensos); PL 3146/2000	VÁRIOS	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
63	PL-3811/2000	PL 3685/2000	0,17	SIMULTÂNEA	0	3	NORMAL	3		0	0	0	0	0	0	0
64	PL-3997/2001	PL 3389/2000	0,33	SIMULTÂNEA	0	4	NORMAL	3	RETIRADA	0	1	0	0	1	0	1
65	2.068-38,de 25.1.2001	PL 4310/1998; PL 1239/1999	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
67	PL-4209/2001	PL 730/1999	0,17	CONGELADA	1	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	0	1	0
68	PL-4210/2001	PL 3779/1993 (+ 5 apensos)	1,00	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	0	0	1	1
69	2142, de 29.03.2001	PL 0001/1995 (+ 33 apensos); PL 3753/2000; PL 4234/2001	0,83	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
70	2142, de 29.03.2001	PLS 004/2001	0,00	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
71	2129-9, de 24.05.2001	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 4 apensos); PL 3146/2000	0,67	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
63	PL-3811/2000	PL 3685/2000	0		Texto semelhante. Sem URGÊNCIA, sem CE e tramitação independente. INDUÇÃO, embora as tramitações ainda permaneçam independentes e inconclusas.
64	PL-3997/2001	PL 3389/2000	0		Texto semelhante. O texto do governo é mais completo. Sem URGÊNCIA, sem CE, tramitação independente, mas que foi solicitada pela CCJC a apensação. APROPRIAÇÃO por INDUÇÃO. A tramitação do PL 3389 estava muito recente. Governo Lula mandou retirar.
65	2.068-38, de 25.1.2001	PL 4310/1998; PL 1239/1999	1	Lei nº 10.182, de 2001	Textos bem semelhantes, apenas a inclusão de inciso pelo PL 1239 não foi aceita. CATALIZAÇÃO.
67	PL-4209/2001	PL 730/1999	0		Texto semelhante, mas o do Executivo era mais completo. URGÊNCIA foi solicitada pelos líderes, sem CE, tramitação independente. No Senado o PL 4209 (renomeado PLC 205/1998) foi rejeitado em favor a um substituído ao PLS 156/2011, que agora está na Câmara.
68	PL-4210/2001	PL 3779/1993 (+ 5 apensos)	1	Lei nº 10.258/2001	Texto diverso. O governo resolveu delimitar o instituto da prisão especial. O Congresso apresentava propostas de extinção desse direito. Houve URGÊNCIA const, sem CE, tramitação independente. CATALIZAÇÃO.
69	2142, de 29.03.2001	PL 0001/1995 (+ 33 apensos); PL 3753/2000; PL 4234/2001	1	2194, de 23.08.2001	Novamente, o Governo apenas apresentou proposta simples de reajuste, sem regras subjacentes. Pela primeira vez surge a proposta de valorização do SM pela variação do PIB + INPC (PL 4234/2001 - Dep. Wellington Dias/PT-PI). As propostas apresentadas no Congresso continuavam longe do interesse do Governo.
70	2142, de 29.03.2001	PLS 004/2001	1	2194, de 23.08.2001	Rara proposta que retratava de forma idêntica a prooposta do governo.
71	2129-9, de 24.05.2001	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PL 3294/1997 (+ 4 apensos); PL 3146/2000	1	MP 2.187-13, de 24.8.2001	Mudança inexplicável de medida provisória, a não ser por uma questão de melhor sistematização do texto. Na prática, nada mudou.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
72	PL-4908/2001	20/06/2001	Altera dispositivos da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que "reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou de acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. Explicação: Amplia para 5 de outubro de 1988, o período para reconhecimento como mortas, de pessoas desaparecidas, acusadas e detidas por participação em atividades políticas.	OUTROS		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 1922/1996	PCdoB	0
73	PL-5067/2001	09/08/2001	Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, e dá outras providências.	DIREITO CONST.		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PSDB; AGU/PSDB	1	PL 1351/1999	PTB	0
75	2.220 de 4.9.2001	05/09/2001	Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.	HABITAÇÃO		Agenda Positiva Imediata	CASA CIVIL/PSDB	1	PLS 181/1989 (PL 5788/1990)	VÁRIOS (origem PSDB)	3
77	PL-5659/2001	31/10/2001	Acrescenta o art. 287-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 Código Penal. Explicação: Torna crime a simulação de ato terrorista, capaz de provocar alarme, ou produzir pânico ou tumulto.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 5617/2001; PL 5626/2001	PPS; PT	0
79	22 de 8.1.2002	09/01/2002	Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB	1	PL 2519/2000; PL 4177/2001 (PLS 175/2000) + 3 apensados ; PL 5943/2001	VÁRIOS	0
80	PL-6032/2002	17/01/2002	Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previsto no art. 37, inciso VII da Constituição Federal e dá outras providências. Explicação: Regulamenta o art. 37, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.	DIREITO ADM.		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 4497/2001 PL 5662/2001	PMDB; PPS	1
81	PL-6035/2002	20/01/2002	Cria a Profissão de Agente Comunitário e dá outras providências.	SAÚDE		Agenda Positiva Prioritária	SAÚDE/PSDB	1	PL 86/1999 + 4 apensados	PSDB; PMDB	3
82	PL-6041/2002	18/02/2002	Institui a Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Explicação: Inclui como beneficiário o silvicultor, o açucicultor, o extrativista e o pescador que atender aos requisitos.	AGRICULTURA		Agenda Positiva Prioritária	AGRICULTURA/PPB	0	PL 0922/1999 (+ 2 apensos)	PTB	0
83	PL-6113/2002	22/02/2002	Altera o § 2º do art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal. Explicação: Dispõe que em caso de decisão condenatória, independentemente de recursos, o réu será recolhido à prisão, onde aguardará o seu trânsito em julgado.	DIREITO PENAL		Controle Preliminar de Risco	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 0666/1999 (+ 4 apensos)	VÁRIOS	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
72	PL-4908/2001	PL 1922/1996	0,17	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	0	0	0	1	1
73	PL-5067/2001	PL 1351/1999	0,00	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	1	1
75	2.220 de 4.9.2001	PLS 181/1989 (PL 5788/1990)	0,17	VETO	4	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	0	1
77	PL-5659/2001	PL 5617/2001; PL 5626/2001	0,33	SIMULTÂNEA	0	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
79	22 de 8.1.2002	PL 2519/2000; PL 4177/2001 (PLS 175/2000) + 3 apensados; PL 5943/2001	0,67	VETO	4	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
80	PL-6032/2002	PL 4497/2001 PL 5662/2001	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
81	PL-6035/2002	PL 86/1999 + 4 apensados	0,33	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
82	PL-6041/2002	PL 0922/1999 (+ 2 apensos)	0,00	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	0	0
83	PL-6113/2002	PL 0666/1999 (+ 4 apensos)	0,50	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
72	PL-4908/2001	PL 1922/1996	1	Lei nº 10.536, de 2002	Texto semelhante. Sem urgência, sem CE e tramitação independente.
73	PL-5067/2001	PL 1351/1999	1	Lei nº 12.016, de 2009	Na parte apropriada, texto muito semelhante, mas o do Executivo era mais completo. Sem URGÊNCIA, sem CE, apensado. INDUÇÃO.
75	2.220, de 4.9.2001	PLS 181/1989 (PL 5788/1990)	1	2.220, de 4.9.2001	Por pressão do movimento nacional pela reforma urbana - MNRU (que reúne sem-tetos, favelados e acadêmicos e ONGs simpatizantes), editou-se logo depois a MP 2.220/2001, que estabelece o direito à concessão com data marcada (ocupações até 30 de junho de 2001). Ocorre que a defesa desse direito, em tese, tem base constitucional (art. 183, § 1º, da CF 88, em leitura flexível criada pelos juristas que assessoram o MNRU). Assim, a MP 2.220/2001 formaliza o primeiro direito constitucional com data marcada para terminar. A data de 30 de junho de 2001, saliente-se, é totalmente aleatória, diz respeito ao final do mês, poucos dias depois da reunião do MNRU com Moreira Franco, assessor especial da Presidência.
77	PL-5659/2001	PL 5617/2001; PL 5626/2001	0		INDUÇÃO. Textos diferentes para alcançar os mesmos objetivos. O governo não apresentou URGÊNCIA e a Mesa apensou automaticamente aos já existentes.
79	22, de 8.1.2002	PL 2519/2000; PL 4177/2001 (PLS 175/2000) + 3 apensados; PL 5943/2001	1	Lei nº 10.451, de 2002	BLOQUEIO. A agenda do Congresso estava muito focada em procurar uma fórmula automática de reajuste da tabela do IR. O governo entrevistou e apenas propôs novos valores. Daí por diante, sempre procedeu desta forma, sem mudança de alíquota e só atualização dos valores ou inclusão de novas faixas.
80	PL-6032/2002	PL 4497/2001 PL 5662/2001	0		INDUÇÃO. Textos semelhantes, mas o governo acrescentou e moldou alguns dispositivos de acordo com suas preferências. O governo não apresentou URGÊNCIA e a mesa apensou imediatamente o projeto aos que já tramitavam.
81	PL-6035/2002	PL 86/1999 + 4 apensados	1	Lei nº 10.507, de 2002.	INDUÇÃO. Textos semelhantes, mas o governo resolveu apresentar uma proposta mais enxuta e moldou alguns dispositivos de acordo com suas preferências. O governo não apresentou URGÊNCIA constitucional e a mesa apensou imediatamente o projeto aos que já tramitavam.
82	PL-6041/2002	PL 0922/1999 (+ 2 apensos)	0		Textos semelhantes, mas o governo acrescentou e moldou alguns dispositivos de acordo com suas preferências. O governo não apresentou URGÊNCIA e a mesa apensou imediatamente o projeto aos que já tramitavam.
83	PL-6113/2002	PL 0666/1999 (+ 4 apensos)	0		INDUÇÃO. Já havia sido emitido parecer pela REJEIÇÃO dos projetos, mas não houve deliberação, pois esses projetos foram apensados a vários outros e o processo se misturou a outras temáticas do direito penal. Texto do governo é menos radical que as propostas apresentadas e mais enxuto. O governo não apresentou URGÊNCIA e a mesa apensou imediatamente o projeto aos que já tramitavam.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
85	35, de 27.3.2002	28/03/2002	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2002, e dá outras providências.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PSDB; PLANEJAM/PSDB; PREVIDÊNCIA/PSDB; TRABALHO/PPB	1	PL 0001/1995 (+ 33 apensos); PL 4919/2001 (+ 5 apensos); PL 3753/2000 (+ 2 apensos)	PT (relator)	0
86	PL- 6603/2002	19/04/2002	Dispõe sobre a complementação de aposentadorias de ferroviários da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, em liquidação, e dá outras providências.	DIREITO ADM.		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 2193/1999 (PLC 127/2001)	PT	0
87	PL- 6764/2002	09/05/2002	Acrescenta o Título XII, que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, à Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Explicação: Tipifica os Crimes contra o Estado Democrático de Direito a saber: Crime contra a Soberania Nacional, Crime contra as Instituições Democráticas, Crime contra o Funcionamento das Instituições Democráticas e dos Serviços Essenciais, Crime contra Autoridade Estrangeira ou Internacional e Crime contra a Cidadania.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 2462/1991	PT	0
88	PL- 6908/2002	05/06/2002	Acresce o art. 207-A ao Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Explicação: Tipificando como crime a relação de emprego ou trabalho com menor de quatorze anos.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 3757/1997 (+ 1 apenso)	PT; PFL	1
89	PL- 6909/2002	05/06/2002	Altera o art. 225 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Explicação: Estabelece o início da ação penal pelo Ministério Público mediante representação do ofendido, nos crimes de estupro, atentado violento ao pudor e corrupção de menores.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 6555/2002; PL 6586/2002	PMDB; PT	1
90	62, de 22.8.2002	23/08/2002	Altera o art. 25 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.	MEIO AMBIENTE		Agenda Positiva Imediata	MEIO AMBIENTE/PV	0	PL 6427/2002; PL 4435/2001	PTB (relator)	0
92	94, de 26.12.2002	27/12/2002	Reabre o prazo para que os Municípios que refinanciaram suas dívidas junto à União possam contratar empréstimos ou financiamentos e dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995.	TRIBUTAÇÃO	IPI CARRO DE DEFICIENTE	Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PSDB	1	PL 6948/2002; PL 7185/2002	PPB; PMDB	1
93	PL 354/2003	17/03/2003	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para restabelecer o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade devido às seguradas empregada e trabalhadora avulsas gestantes.	PREVIDÊNCIA SOCIAL		Agenda Positiva Prioritária	PREVIDÊNCIA/PT	1	PLS 152/1999 (PL 2291/2000) (+ 21 apensos)	PMDB (relator)	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
85	35, de 27.3.2002	PL 0001/1995 (+ 33 apensos); PL 4919/2001 (+ 5 apensos); PL 3753/2000 (+ 2 apensos)	0,83	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
86	PL- 6603/2002	PL 2193/1999 (PLC 127/2001)	0,33	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	0	1	1
87	PL- 6764/2002	PL 2462/1991	0,33	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
88	PL- 6908/2002	PL 3757/1997 (+ 1 apenso)	0,00	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	1	1
89	PL- 6909/2002	PL 6555/2002; PL 6586/2002	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	1
90	62, de 22.8.2002	PL 6427/2002; PL 4435/2001	0,00	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
92	94, de 26.12.2002	PL 6948/2002; PL 7185/2002	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
93	PL 354/2003	PLS 152/1999 (PL 2291/2000) (+ 21 apensos)	0,33	CONGELADA	1	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	0	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
85	35, de 27.3.2002	PL 0001/1995 (+ 33 apensos); PL 4919/2001 (+ 5 apensos); PL 3753/2000 (+ 2 apensos)	1	Lei nº 10.525, de 2002	As relações entre Congresso e Governo se mantiveram as mesmas do ponto de vista da apropriação dessa matéria.
86	PL- 6603/2002	PL 2193/1999 (PLC 127/2001)	1	Lei nº 10.478, de 2002	BLOQUEIO. Não restam dúvidas de que os textos se assemelham e compartilham os mesmos propósitos. O PL 2193 foi aprovado e seguiu para o Senado. Não obstante, o governo poderia ter modificado o projeto durante a tramitação, sem a necessidade de apresentar o seu próprio. Como a forma não agradou, o governo acelerou a tramitação na Câmara (mas NÃO HOUVE PEDIDO DE URGÊNCIA) e no Senado, ultrapassando a tramitação do PL 2193, a qual ficou travada naquela Casa até que foi arquivada.
87	PL- 6764/2002	PL 2462/1991	0		DESCONGELAMENTO da agenda. Textos apresentam semelhanças, mas o governo preferiu colocar as inovações no Código Penal. O governo não apresentou URGÊNCIA e a Mesa apensou imediatamente no PL 2462.
88	PL- 6908/2002	PL 3757/1997 (+ 1 apenso)	0		INDUÇÃO. O Governo não apresentou urgência e a Mesa apensou imediatamente ao PL 3757. Foi arquivada tendo em vista a aprovação do PL 3757. A proposição foi embaixada no Senado.
89	PL- 6909/2002	PL 6555/2002; PL 6586/2002	0		INDUÇÃO. O Governo não apresentou urgência e a Mesa apensou imediatamente no PL 6555. Foi arquivada tendo em vista a aprovação do PL 4850 (CPMI da Expl. Sexual).
90	62, de 22.8.2002	PL 6427/2002; PL 4435/2001	0	Ato Declaratório do Senado Federal	BLOQUEIO. Texto bastante parecido com o do PL 6427/2002 e 4435/2001. Propostas originadas de parlamentares da oposição (PcdoB e PT).
92	94, de 26.12.2002	PL 6948/2002; PL 7185/2002	1	Lei nº 10.690, de 2003	Textos com objetivos semelhantes, mas metas diferentes. CATALIZAÇÃO.
93	PL 354/2003	PLS 152/1999 (PL 2291/2000) (+ 21 apensos)	1	Lei nº 10.710, de 2003	BLOQUEIO. Foi pedida URGÊNCIA constitucional e a Mesa determinou tramitação independente. Não houve participação de nenhum parlamentar que trabalhou no PL 2291. Os textos eram semelhanças.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
94	116, de 2.4.2003	03/04/2003	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2003, e dá outras providências.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PT; TRABALHO/PT	1	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 4919/2001 (+ 6 apensos); PL 3753/2000 (+ 2 apensos) ; PL 0112/2003 (+ 9 apensos); PLS 255/2002; PLS 005/2003	PT (relator)	3
95	PL 1248/2003	10/06/2003	Altera o art. 193, caput, da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.	TRABALHO		Agenda Positiva Preparatória	TRABALHO/PT	1	PL 658/2003	PSDB	0
96	PL 1394/2003	02/07/2003	Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, acrescenta dispositivo à Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.	TRABALHO		Agenda Positiva Prioritária	TRABALHO/PT; FAZENDA/PT; MPOG/PT	1	PLS 169/1999; PLS 502/1999	PSDB	0
97	PL 1394/2003	02/07/2003	Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, acrescenta dispositivo à Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.	TRABALHO		Agenda Positiva Prioritária	TRABALHO/PT; FAZENDA/PT; MPOG/PT	1	PLS 142/1995 (PL 4572/1998) + 30 apensos ; PL 67/1999	PT	3
98	PLP 73/2003	30/07/2003	Altera dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996 - Código Tributário Nacional, e dá outras providências".	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	FAZENDA/PT	1	PLP 72/2003	PFL	0
99	PL 1628/2003	06/08/2003	Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.	TRABALHO		Agenda Positiva Prioritária	TRABALHO/PT	1	PL 3049/2000	VÁRIOS (origem no PT)	3
100	PL 1840/2003	01/09/2003	Altera a legislação tributária federal.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Preliminar de Risco	FAZENDA/PT	1	PL 2519/2000; PL 5943/2001; PL 6795/2002 (+ 1 apensado); PL 7138/2002; PL 063/2003; PL 1856/2003 (+ 2 apensos); PLS 046/2003; PLS 361/2003	VÁRIOS	0
101	PL 2281/2003	10/10/2003	Institui a Taxa de Credenciamento - TCD, a Taxa de Fiscalização e de Manutenção de Credenciamento - TFM, as multas que especifica, e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO		Controle Preliminar de Risco	CASA CIVIL/PT	1	PL 6825/2002 (governo FHC)	PSDB	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
94	116, de 2.4.2003	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 4919/2001 (+ 6 apensos); PL 3753/2000 (+ 2 apensos); PL 0112/2003 (+ 9 apensos); PLS 255/2002; PLS 005/2003	0,83	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
95	PL 1248/2003	PL 658/2003	0,00	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
96	PL 1394/2003	PLS 169/1999; PLS 502/1999	0,33	CONGELADA	1	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	1	0	1	1	1
97	PL 1394/2003	PLS 142/1995 (PL 4572/1998) + 30 apensos; PL 67/1999	0,17	CONGELADA	1	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	1	0	1	1	1
98	PLP 73/2003	PLP 72/2003	0,17	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
99	PL 1628/2003	PL 3049/2000	0,17	VETO	4	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
100	PL 1840/2003	PL 2519/2000; PL 5943/2001; PL 6795/2002 (+ 1 apensado); PL 7138/2002; PL 063/2003; PL 1856/2003 (+ 2 apensos); PLS 046/2003; PLS 361/2003	0,67	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	0	0	0	1	1
101	PL 2281/2003	PL 6825/2002 (governo FHC)	0,33	PROGRESSIVA	3	4	NORMAL	3	RETIRADA	0	1	0	0	0	0	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
94	116, de 2.4.2003	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 4919/2001 (+ 6 apensos); PL 3753/2000 (+ 2 apensos) ; PL 0112/2003 (+ 9 apensos); PLS 255/2002; PLS 005/2003	1	Lei nº 10.699, de 2003	Apesar do forte aumento nominal no SM, a proposta do governo Lula manteve-se tal como a do FHC, ou seja, sem política fixada em lei para os anos seguintes e sem fórmula específica. Uma nova leva de proposições foram apresentadas, mas sem novidades do ponto de vista de propostas mais inovadoras além daquelas que já tramitavam. Destaque deve ser dado ao fato de que o Congresso inseriu e aprovou emenda equiparando as datas de reajuste do SM e dos BPS.
95	PL 1248/2003	PL 658/2003	0		INDUÇÃO. O relator da CTASP rejeitou a proposta por entender que uma portaria do governo já era suficiente. No entanto, quando o governo apresentou o seu projeto, o relator mudou de ideia. Os textos eram bastante parecidos.
96	PL 1394/2003	PLS 169/1999; PLS 502/1999	1	Lei nº 10.748, de 2003	No Senado o PLS 169 chegou a ser votado na CAS, mas acabou engavetada na CAE.
97	PL 1394/2003	PLS 142/1995 (PL 4572/1998) + 30 apensos; PL 67/1999	1	Lei nº 10.748, de 2003	DESCONGELAMENTO. Foi solicitada URGÊNCIA constitucional e constituída COMISSÃO ESPECIAL pela Mesa. A proposta do governo foi fortemente marcada pelos projetos do PT que tramitaram em conjunto, inclusive por meio de aprovação do parecer do PL 4572 na CEC. A decisão de apensá-lo ao PL 4572 foi por meio de requerimento do Dep. Antonio Carlos Pannunzio.
98	PLP 73/2003	PLP 72/2003	1	Lei Complementar nº 118, de 2005	Houve URGÊNCIA, mas a Mesa indicou a apensação. PROJETO APRESENTADO QUASE QUE AO MESMO TEMPO QUE O CONGRESSO. O texto do governo é mais enxuto, indicando sua não concordância com todos os dispositivos do PLP 72. Ver mensagem do Executivo, que já faz menção ao "labor" do Congresso.
99	PL 1628/2003	PL 3049/2000	1	Lei nº 10.779, de 2003	VETO. A proposição só foi apresentada após o veto total do texto final do PL 3049/2000. Segundo a mensagem de veto havia imperfeições e alguns vícios de iniciativa na proposta.
100	PL 1840/2003	PL 2519/2000; PL 5943/2001; PL 6795/2002 (+ 1 apensado); PL 7138/2002; PL 063/2003; PL 1856/2003 (+ 2 apensos); PLS 046/2003; PLS 361/2003	1	Lei nº 10.828, de 2003	As proposições do Congresso voltaram à carga das fórmulas de correção da tabela e reajuste automático, geralmente por índices de inflação (INPC ou IPCA). Por sua vez, o Governo não se colocou sensível às demandas do Congresso e, com a medida por ele proposta, resolveu tirar em definitivo o retono da alíquota de 27,5% para 25%, temendo a perda de arrecadação. Interessante notar que a atualização dos valores da tabela não representa renúncia de receita e, portanto, não se enquadra nas restrições impostas pelas sucessivas disposições da LDO.
101	PL 2281/2003	PL 6825/2002 (governo FHC)	0		O governo Lula retirou o projeto de FHC para ajustar a forma da lei às preferências do novo governo. Não foi apresentada URGÊNCIA nem foi estabelecida comissão especial. Essa ação se explica pela facilidade de outro governo retirar projetos do governo anterior, sem custos adicionais.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
102	PL 2401/2003	31/10/2003	Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados - OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança - CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança e dá outras providências.	MEIO AMBIENTE		Controle Urgente de Risco	CASA CIVIL/PT	1	PL 2905/1997 (+ 21 apensos)	PMDB (relator)	0
103	PL 2504/2003	12/11/2003	Dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, no âmbito dos Municípios, e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	CASA CIVIL/PT	1	PL 1661/2003	PFL	0
104	139, de 21.11.2003	25/11/2003	Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência, e dá outras providências.	ASSISTÊNCIA SOCIAL		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; EDUCAÇÃO/PT; CASA CIVIL/PT	1	PL 4853/2001	PSDB	0
105	147, de 15.12.2003	16/12/2003	Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Imediata	EDUCAÇÃO/PT	1	PL 1200/2003	PT	3
107	168, de 20.2.2004	20/02/2004	Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas "caça-níqueis", independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências.	DIREITO ADM.		Agenda Positiva Imediata	JUSTIÇA/PT; FAZENDA/PT; CASA CIVIL/PT	1	PL 0270/2003; PL 1986/2003; PL 2999/2004	PSDB; PT	3
108	169, de 20.2.2004	20/02/2004	Acrescenta o inciso XVI ao art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dá outras providências.	TRABALHO		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; TRABALHO/PT; INTEG. REGIONAL/PSB; CIDADES/PT	1	PL 2978/2004; PL 3762/2000 + 5 apensados	VÁRIOS	0
109	PL 3065/2004	08/03/2004	Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.	OUTROS		Agenda Positiva Prioritária	FAZENDA/PT	1	PL 2109/1999	PSDB	0
110	182, de 29.4.2004	30/04/2004	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de maio de 2004, e dá outras providências.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PMDB; TRABALHO/PT	1	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 4919/2001 (+ 6 apensos); PL 3753/2000 (+ 2 apensos); PL 0112/2003 (+ 9 apensos); PL 3042/2004 (+ 9 apensos); PLS 255/2002; PLS 005/2003	VÁRIOS (maioria da oposição)	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
102	PL 2401/2003	PL 2905/1997 (+ 21 apensos)	0,67	CONGELADA	1	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art.155 RICD	0	0	1	0	0	1	1
103	PL 2504/2003	PL 1661/2003	0,00	SIMULTÂNEA	0	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	0	0	1	1
104	139 de 21.11.2003	PL 4853/2001	0,33	VETO	4	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
105	147 de 15.12.2003	PL 1200/2003	0,33	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
107	168 de 20.2.2004	PL 0270/2003; PL 1986/2003; PL 2999/2004	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
108	169 de 20.2.2004	PL 2978/2004; PL 3762/2000 + 5 apensos	0,00	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
109	PL 3065/2004	PL 2109/1999	0,17	CONGELADA	1	2	Urgência art. 64 CF	2	Urgência art. 155 RICD	0	0	1	1	0	1	1
110	182 de 29.4.2004	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 4919/2001 (+ 6 apensos); PL 3753/2000 (+ 2 apensos); PL 0112/2003 (+ 9 apensos); PL 3042/2004 (+ 9 apensos); PLS 255/2002; PLS 005/2003	0,83	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
102	PL 2401/2003	PL 2905/1997 (+ 21 apensos)	1	Lei nº 11.105, de 2005	BLOQUEIO. Foi pedida URGÊNCIA constitucional. As preferências registradas pelos parlamentares estavam contra as do governo. Foi necessário apresentar sua própria proposta. Além disso, a Mesa permitiu que a tramitação fosse separada desse processo.
103	PL 2504/2003	PL 1661/2003	1	Lei nº 10.819, de 2003	O governo incorreu em notável falha por ter apresentado um projeto aprovado pela Casa Civil (ver data da mensagem) às vésperas de se aprovar o texto da Câmara. Importante destacar que foi declarado prejudicado, uma vez que o governo havia solicitado urgência constitucional, obrigando a Mesa da Câmara a se posicionar. Outro fato interessante é que o projeto foi de autoria de um importante líder da oposição (Rodrigo Maia). Observar o caso do PL 4727/2004, do governo, onde ele não repetiu o erro de pedir urgência, fugindo de algum pronunciamento da Mesa da Câmara acerca de sua prejudicialidade, que seria dada como certa.
104	139, de 21.11.2003	PL 4853/2001	1	Lei nº 10.845, de 2004	VETO. A proposição só foi apresentada após o veto total do texto final do PL 4853/2001 (PLC 21/2003). Na exposição de motivos da MP fica clara a opção do governo melhorar a proposta.
105	147, de 15.12.2003	PL 1200/2003	1	Lei nº 10.861, de 2004	Os propósitos do PL 1200 foram incorporados pelo governo, mas na forma de uma lei autônoma, exclusivamente vinculada ao ensino superior. A introdução de uma nova sistemática passou a ser vital para que o novo governo se diferenciasse do anterior.
107	168, de 20.2.2004	PL 0270/2003; PL 1986/2003; PL 2999/2004	0	Ato Declaratório do Senado Federal	Governo quis dar uma resposta para abafar o caso Waldomiro Diniz, contrariando, assim, seus próprios interesses no sentido da regularização. A questão ficou muito evidente na mídia. JANELA DE OPORTUNIDADE. BLOQUEIO pode ser feito por meio de JANELA DE OPORTUNIDADE, no sentido de oferecer uma resposta rápida à opinião pública, aos eleitores. "A nova orientação faz parte de uma estratégia do Planalto, desenvolvida com a base aliada no Congresso, para impedir que sejam instaladas no Senado as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) para investigar os bingos e as denúncias contra o ex-subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil Waldomiro Diniz."
108	169, de 20.2.2004	PL 2978/2004; PL 3762/2000 + 5 apensados	1	Lei nº 10.878, de 2004	BLOQUEIO. O PL 3762 havia sido rejeitado em nas comissões (relatório do Dep. Vicentinho, do PT, por exemplo). O assunto não progredia e os acontecimentos ocorridos naqueles meses (caso "Waldomiro Diniz") deram justificativa para a atuação por MP.
109	PL 3065/2004	PL 2109/1999	0	Lei nº 10.931, de 2004	DESCONGELAMENTO da agenda. PL 2109 ficou sem discussão por 867 dias. Governo apresentou URGÊNCIA, mas a Mesa decidiu pela apensação ao PL 2109. O projeto do governo pegou várias ideias desse PL, incorporando mais outras relativas ao mercado imobiliário.
110	182, de 29.4.2004	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 4919/2001 (+ 6 apensos); PL 3753/2000 (+ 2 apensos); PL 0112/2003 (+ 9 apensos); PL 3042/2004 (+ 9 apensos); PLS 255/2002; PLS 005/2003	1	Lei nº 10.888, de 2004	O governo permaneceu conservador, embora estivesse bancando reajustes reais ao SM. No Congresso, mantém-se a pressão por aumentos mais elevados, vinculação dos benefícios previdenciários e indexação permanente. Cresce também no Senado a tentativa de associar o crescimento real do SM ao PIB.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
111	PL 3476/2004	05/05/2004	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências.	CIÊNCIA E TECNOLOGIA		Agenda Positiva Preparatória	CASA CIVIL/PT; CIÊNCIA TECNOLIGIA/PSB; MDIC/Sem part.; FAZENDA/PT	1	PL 7282/2002 (governo FHC)	PSDB	0
112	185, de 13.5.2004	14/05/2004	Altera a Lei nº 10.555, de 13 de novembro de 2002, que autoriza condições especiais para o crédito de valores iguais ou inferiores a R\$ 100,00, de que trata a Lei Complementar no 110, de 29 de junho de 2001, e dá outras providências.	OUTROS		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; TRABALHO/PT	1	PL 769/2003 (+2 apensos); PLS 12/2004	PPS (relator)	0
114	PL 3627/2004	20/05/2004	Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	EDUCAÇÃO/PT	1	PL 073/1999; PLS 298/1999 (PL 1643/1999) + 23 apensos	VÁRIOS	0
115	PL 3884/2004	01/07/2004	Institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada e dá outras providências.	FEDERALISMO		Controle Preliminar de Risco	CASA CIVIL/PT; REL. INST/PCdoB	1	PL 1071/99 (PLC 148/2001)	PSDB	0
116	197, de 7.7.2004	08/07/2004	Cria o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional - Modermaq, e dá outras providências.	OUTROS		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; TRABALHO/PT; MDIC/Sem partido	1	PL 0994/2003; PL 3457/2004	PSDB; PTB	0
117	PL 3985/2004	06/08/2004	Cria o Conselho Federal de Jornalismo e os Conselhos Regionais de Jornalismo, e dá outras providências.	TRABALHO		Agenda Positiva Prioritária	TRABALHO/PT	1	PL 6817/2002	PPB	0
119	214, de 13.9.2004	14/09/2004	Altera dispositivos das Leis n.ºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999.	ENERGIA		Controle Imediato de Risco	MINAS E ENERGIA/PT	1	PL 6983/2002 (+ 4 apensos)	PT (relator)	3
120	223, de 14.10.2004	15/10/2004	Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2005, e dá outras providências.	AGRICULTURA		Agenda Positiva Imediata	AGRICULTURA/Sem partido	0	PLS 201/04	PFL	0
121	PLP 210/2004	08/11/2004	Institui regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	FAZENDA/PT; TRABALHO/PT; PREVIDÊNCIA/PT; MDIC/Sem partido;	1	PLP 123/2004; PLP 125/2004	PSDB (relator)	0
122	227, de 6.12.2004	07/12/2004	Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre as receitas decorrentes da venda desse produto, altera as Leis nos 10.451, de 10 de maio de 2002, e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO		Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; MINAS E ENERGIA/PT	1	PL 3600/2004; PL 4080/2004	PSDB; PDT	0
123	PL 4725/2004	27/12/2004	Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa.	DIREITO CIVIL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT	1	PL 731/2003 PLS 155/2004 (PL 6416/2005)	PSDB; PR	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
111	PL 3476/2004	PL 7282/2002 (governo FHC)	0,17	PROGRESSIVA	3	4	Urgência art. 64 CF	2	Urgência art. 155 RICD; NORMAL; RETIRADA	0	1	1	0	0	1	1
112	185, de 13.5.2004	PL 769/2003 (+2 apensos); PLS 12/2004	0,17	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
114	PL 3627/2004	PL 073/1999; PLS 298/1999 (PL 1643/1999) + 23 apensos	0,33	CONGELADA	1	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	1	1	1
115	PL 3884/2004	PL 1071/99 (PLC 148/2001)	0,33	CONGELADA	1	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	1	0	0	1	1
116	197, de 7.7.2004	PL 0994/2003; PL 3457/2004	0,33	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
117	PL 3985/2004	PL 6817/2002	0,00	CONGELADA	1	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	0	1
119	214, de 13.9.2004	PL 6983/2002 (+ 4 apensos)	0,67	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
120	223, de 14.10.2004	PLS 201/04	0,00	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
121	PLP 210/2004	PLP 123/2004; PLP 125/2004	0,33	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	1	0	1	1	1
122	227, de 6.12.2004	PL 3600/2004; PL 4080/2004	0,50	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
123	PL 4725/2004	PL 731/2003 PLS 155/2004 (PL 6416/2005)	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
111	PL 3476/2004	PL 7282/2002 (governo FHC)	1	Lei nº 10.973, de 2004	O governo Lula retirou o projeto de FHC para ajustar a forma da lei às suas preferências. Vários ajustes mas não disfarça as várias semelhanças. Foi apresentada URGÊNCIA e a Mesa indicou a criação de comissão especial. A ação se explica pela facilidade de outro governo retirar projetos do governo anterior, sem custos adicionais.
112	185, de 13.5.2004	PL 769/2003 (+2 apensos); PLS 12/2004	1	Lei nº 10.936, de 2004	BLOQUEIO. Texto (e justificção) semelhantes. Sem participação do agenda holder ou do autor.
114	PL 3627/2004	PL 073/1999; PLS 298/1999 (PL 1643/1999) + 23 apensos	0	Lei nº 12.711, de 2012	DESCONGELAMENTO da agenda. A Mesa inicialmente indicou tramitação autônoma. Isso se reverteu quando houve pedido de tramitação conjunta pela Dep. Nice Lobão. O assunto nunca era submetido a discussão da comissão. Matéria sem discussão há 1902 dias. Seguiu para o Senado apensado ao PL 73/1999
115	PL 3884/2004	PL 1071/99 (PLC 148/2001)	0	Lei nº 11.107, de 2005	DESCONGELAMENTO da agenda. Observando a inércia do Senado (927 dias sem discussão), o governo tratou de elaborar seu próprio texto, admitindo, inclusive, inspiração em proposições que já tramitavam (ver justificção do projeto). Foi pedido URGÊNCIA constitucional. O governo contava que seu projeto fosse aprovado a tempo de chegar ao Senado e influenciar o texto que la tramitava. No entanto, a iniciativa do governo "acordou" o Senado, que não havia discutido a matéria até então, aprovando, assim, o texto oriundo da Câmara antes que fosse aprovado o do Governo naquela casa. Texto do governo muito mais detalhado e específico, de melhor qualidade.
116	197, de 7.7.2004	PL 0994/2003; PL 3457/2004	1	Lei nº 10.978, de 2004	BLOQUEIO. As proposições foram apresentadas por parlamentares que não faziam parte da base e a tramitação delas foi prejudicada por causa da MP do governo. Já havia parecer pela aprovação do PL 994. O texto do Executivo é mais abrangente a todas as indústrias e delega aos seus agentes o desenho de cada política.
117	PL 3985/2004	PL 6817/2002	0		DESCONGELAMENTO da agenda. A Mesa apensou imediatamente ao PL 6817. Textos muito semelhantes. A pretexto de problemas das proposições do Congresso sofrerem de vício de iniciativa, o Governo apresentou o projeto em seu nome. Descongelou a tramitação, parada há 813 dias, provavelmente, por resistência das partes afetadas.
119	214, de 13.9.2004	PL 6983/2002 (+ 4 apensos)	1	Lei nº 11.097, de 2005	BLOQUEIO. Ao estabelecer as responsabilidades da ANP sobre o biodiesel, o governo confirmou sua intensão de cuidar do tema preferencialmente pelas normas e regulamentos expedidos por aquela agência reguladora.
120	223, de 14.10.2004	PLS 201/04	1	Lei nº 11.092, de 2005	BLOQUEIO. Mesmos objetivos, texto semelhante e sem participação do autor. Aloísio Mercadante embarreirou o PLS para vir a MP?
121	PLP 210/2004	PLP 123/2004; PLP 125/2004	1	Lei Complementar nº 123, de 2006	BLOQUEIO. Foi solicitada URGÊNCIA e constituída comissão especial para discutir o PLP 210. A apensação somente ocorreu a pedido do Dep. Luiz Carlos Hauly. Objetivos semelhantes mas textos bem diferenciados.
122	227, de 6.12.2004	PL 3600/2004; PL 4080/2004	1	Lei nº 11.116, de 2005	O texto do governo foi mais completo. Adotou outra fórmula de incentivo tributário relativamente ao PL 3600 e incorporou algumas noções do PL 4080. BLOQUEIO. O governo não ofereceu oportunidade para uma discussão, indicando sua preferência.
123	PL 4725/2004	PL 731/2003 PLS 155/2004 (PL 6416/2005)	0	Lei nº 11.441, de 2007	INDUÇÃO. A proposição do Executivo foi apensada ao PL 731, não foi pedida URGÊNCIA. Seu texto veio a complementar o do Senado, recém aprovado naquela casa. As tramitações foram separadas, mas o relator do PL 6416 na CCJ puxou o texto do Executivo em seu substitutivo, finalizando o processo de apropriação. Olha o papel do agenda holder!

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
124	PL 4727/2004	27/12/2004	Dá nova redação aos arts. 523 e 527 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativos ao agravo de instrumento e ao agravo retido. (PACTO REPUBLICANO)	DIREITO CIVIL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT	1	PL 3578/2004 (PLC 15/2005) PLS 137/2004	PT; PMDB	3
125	PL 4734/2004	27/12/2004	Acrescenta o art. 899-A à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e revoga o seu art. 899.	TRABALHO		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT	1	PL 3165/2004	PSC	0
126	232, de 30.12.2004	30/12/2004	Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT	1	PL 6795/2002 (+ 5 apensos); PL 3416/2004 (+ 2 apensos); PLS 046/2003 (+1 apenso)	PMDB (relator PL 6795/2002); PFL (relator PLS 46/2003)	1
127	232, de 30.12.2004	30/12/2004	Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT	1	PLS 152/2004	PSDB (relator)	0
129	248, de 20.4.2005	22/04/2005	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 1º de maio de 2005, e dá outras providências.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PMDB; TRABALHO/PT	1	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 4919/2001 (+ 6 apensos); PL 0112/2003 (+ 9 apensos); PL 3042/2004 (+ 13 apensos); PLS 255/2002 (+1 apenso)	PTB (relator PL 1/95); PT (relator PLS 255/2002)	3
131	PL 5452/2005	16/06/2005	Altera o art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Preparatória	EDUCAÇÃO/PT	1	PL 3675/2004	PSDB	0
132	PL 5586/2005	04/07/2005	Acrescenta o art. 317-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT	1	PL 5363/2005	PT	3
133	PL 5693/2005	04/08/2005	Altera a redação da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995.	TRIBUTAÇÃO	IPI CARRO DE DEFICIENTE	Agenda Positiva Preparatória	FAZENDA/PT	1	PL 5094/2005 ; PL 1395/2003	PV; PMDB (relator)	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
124	PL 4727/2004	PL 3578/2004 (PLC 15/2005) PLS 137/2004	0,17	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	0	0	1	1
125	PL 4734/2004	PL 3165/2004	0,33	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
126	232, de 30.12.2004	PL 6795/2002 (+ 5 apensos); PL 3416/2004 (+ 2 apensos); PLS 046/2003 (+1 apenso)	0,67	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
127	232, de 30.12.2004	PLS 152/2004	0,50	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
129	248, de 20.4.2005	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 4919/2001 (+ 6 apensos); PL 0112/2003 (+ 9 apensos); PL 3042/2004 (+ 13 apensos); PLS 255/2002 (+1 apenso)	0,67	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
131	PL 5452/2005	PL 3675/2004	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	1	1
132	PL 5586/2005	PL 5363/2005	0,00	SIMULTÂNEA	0	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
133	PL 5693/2005	PL 5094/2005; PL 1395/2003	0,17	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
124	PL 4727/2004	PL 3578/2004 (PLC 15/2005) PLS 137/2004	1	Lei nº 11.187, de 2005	Não restam dúvidas de que os textos se assemelham e compartilham os mesmos propósitos. O PL 3578 foi inclusive aprovado e seguiu para o Senado. Não obstante, o governo poderia ter modificado o projeto durante a tramitação, sem a necessidade de apresentar o seu próprio. Como a forma não agradou, o governo acelerou a tramitação na Câmara (mas NÃO HOUVE PEDIDO DE URGÊNCIA) e no Senado, ultrapassando a tramitação do PL 3578. O PLS 137 tem a mesma redação deste, mas sua tramitação ficou travada no Senado. Há aqui uma dúvida entre INDUÇÃO e Não houve pedido de urgência, mas sabe-se que tradicionalmente o Senado não faz apensações, somente com requerimento de parlamentares. Quando um projeto do governo chega àquela Casa, ganha uma prioridade ímpar.
125	PL 4734/2004	PL 3165/2004	0		INDUÇÃO. Mas houve participação do agenda holder (a relatora Dep. Vanessa Graziotin), que mudou seu parecer quando foi apensado o do governo. Deve-se pensar que a condição de agenda holder é a de significância e não de subserviência...
126	232, de 30.12.2004	PL 6795/2002 (+ 5 apensos); PL 3416/2004 (+ 2 apensos); PLS 046/2003 (+1 apenso)	1	Lei nº 11.119, de 2005	BLOQUEIO. A situação permaneceu quase a mesma. As propostas apresentadas e em tramitação no Congresso batiam na tecla da correção automática da tabela ou a correção da tabela para determinado ano pelo IPCA. Além disso também foram inseridos no debate a elevação da faixa para o desconto simplificado, elevação da dedução de gastos com educação e do número de faixas da tabela. No caso do PL 6795, foi aprovado parecer pela correção pelo IPCA. O governo somente incrementou o valor das faixas. É interessante notar que, no Senado, havia a percepção de que deveria haver parcimônia acerca da tabela do IR em vista de uma possível queda de arrecadação, onerando as quantias repassadas para os fundos de participação de estados e municípios.
127	232, de 30.12.2004	PLS 152/2004	1	Lei nº 11.119, de 2005	BLOQUEIO. A situação permaneceu quase a mesma. As propostas apresentadas e em tramitação no Congresso batiam na tecla da correção automática da tabela ou a correção da tabela para determinado ano pelo IPCA. Além disso também foram inseridos no debate a elevação da faixa para o desconto simplificado, elevação da dedução de gastos com educação e do número de faixas da tabela. No caso do PL 6795, foi aprovado parecer pela correção pelo IPCA. O governo somente incrementou o valor das faixas. É interessante notar que, no Senado, havia a percepção de que deveria haver parcimônia acerca da tabela do IR em vista de uma possível queda de arrecadação, onerando as quantias repassadas para os fundos de participação de estados e municípios.
129	248, de 20.4.2005	PL 0001/1995 (+ 35 apensos); PL 4919/2001 (+ 6 apensos); PL 0112/2003 (+ 9 apensos); PL 3042/2004 (+ 13 apensos); PLS 255/2002 (+1 apenso)	1	Lei nº 11.164, de 2005	O Governo manteve a rotina, mas bancou um elevado ajuste real ao SM. Volta a carga no Congresso fórmula que conciliasse inflação pelo INPC e crescimento do PIB (PL 3668) . Permanece a insistência pela vinculação das aposentadores ao mesmo reajuste do SM. Interessante notar que os PLs 4919/2001, PL 112/2003 e 3042/2004, e seus respectivos projetos apensados, estiveram sob a responsabilidade de um mesmo relator na CTASP, o Dep. Tarcisio Zimmermann (PT-RS) . Desde o momento que a relatoria passou para esse parlamentar, todas as propostas não tiveram nenhuma movimentação, podendo-se caracterizar como um anti-agenda holder a favor das intenções do governo. Ademais, todas essas proposições foram consideradas prejudicadas pela Presidência da Câmara, após a edição da Lei 11.164/2005.
131	PL 5452/2005	PL 3675/2004	0	Lei nº 11.274, de 2006	INDUÇÃO. Não houve URGÊNCIA e a tramitação foi conjunta. Texto do PL 3675 mais amplo. O governo selecionou apenas uma pequena parte para apropriar-se. Ao final, o governo vetou vários dispositivos.
132	PL 5586/2005	PL 5363/2005	0		INDUÇÃO. Não houve URGÊNCIA e o projeto foi apensado. Novamente temos um caso de antecipação de agenda pelo Congresso. De qualquer modo, não valeria a pena o Governo investir apenas na proposição já em curso? Talvez a estratégia seja sempre a de colocar uma própria para acelerar o processo. (?)
133	PL 5693/2005	PL 5094/2005; PL 1395/2003	0		INDUÇÃO. Não houve URGÊNCIA e foi apensado aos demais. O governo adotou o texto do PL em tramitação e incrementou com novos dispositivos que mais se aproximassem com suas preferências. Caso curioso é que a proposição foi "importada" pelo relator da MP 255 no Senado, que sucedeu a MP do Bem, a 252, convertida na Lei 11.196, de 2005 (MP do Bem).

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
136	PL 5877/2005	12/09/2005	Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências.	ADM. PÚBLICA	DEFESA DA CONCORRÊNCIA	Controle Urgente de Risco	JUSTIÇA/PT; FAZENDA/PT; MPOG/PT	1	PLS 139/2000 (PL 6955/2002)	VÁRIOS	0
137	PL 5877/2005	12/09/2005	Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências.	ADM. PÚBLICA	DEFESA DA CONCORRÊNCIA	Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PT; FAZENDA/PT; MPOG/PT	1	PL 3045/2004 ; PL 3937/2004	PMDB (relator); PMDB (relator)	1
138	PL 6032/2005	06/10/2005	Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Bioética e dá outras providências.	SAÚDE		Agenda Positiva Preparatória	SAÚDE/PMDB	0	PL 3497/2004	PT	2
139	PL 6136/2005	31/10/2005	Institui o Sistema de Gestão Ambientalmente Sustentável de Pneus - SGASP, define seus instrumentos e dá outras providências.	MEIO AMBIENTE		Agenda Positiva Preparatória	MEIO AMBIENTE/PT; SAÚDE/PMDB	1	PL 449/2003 ; PL 637/2003 ; PL 5235/2005 ; PL 6014/2005	PTB (relator)	1
140	PL 6320/2005	01/12/2005	Dispõe sobre restrições a exposição à venda, comercialização e entrega ao consumo do álcool etílico hidratado e anidro, e dá outras providências.	SAÚDE		Agenda Positiva Preparatória	SAÚDE/PMDB	0	PL 4664/2004	PSDB	0
141	275, de 29.12.2005	30/12/2005	Altera a Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), em função da alteração promovida pelo art. 33 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, e dispõe que o prazo a que se refere o art. 2º da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, para reutilização do benefício da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, aplica-se inclusive às aquisições realizadas antes de 22 de novembro de 2005.	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT	1	PL 2696/2003 ; PL 2595/2003 ; PL 2755/2003 ; PL 3193/2004 ; PL 2755/2003 ; PL 3281/2004	VÁRIOS	0
143	280, de 15.2.2006	16/02/2006	Altera a Legislação Tributária Federal.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT	1	PLS 046/2003 ; PLS 361/2003 ; PLS 330/2005	VÁRIOS	0
144	280, de 15.2.2006	16/02/2006	Altera a Legislação Tributária Federal.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT	1	PLS 152/2004	PT	3

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
136	PL 5877/2005	PLS 139/2000 (PL 6955/2002)	0,50	VETO	4	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	1	0	1	1	1
137	PL 5877/2005	PL 3045/2004; PL 3937/2004	0,00	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	1	0	1	1	1
138	PL 6032/2005	PL 3497/2004	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	1
139	PL 6136/2005	PL 449/2003; PL 637/2003; PL 5235/2005; PL 6014/2005	0,33	PROGRESSIVA	3	4	Urgência art. 64 CF	2	RETIRADA	0	1	0	0	1	0	1
140	PL 6320/2005	PL 4664/2004	0,00	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	0	0
141	275.de 29.12.2005	PL 2696/2003; PL 2595/2003; PL 2755/2003; PL 3193/2004; PL 2755/2003; PL 3281/2004	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
143	280.de 15.2.2006	PLS 046/2003; PLS 361/2003; PLS 330/2005	0,67	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
144	280.de 15.2.2006	PLS 152/2004	0,50	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
136	PL 5877/2005	PLS 139/2000 (PL 6955/2002)	1	Lei nº 12.529, de 2011	Apensado a pedido do autor do PL 3937, Dep. Cadoca (PMDB/PE). Os textos são bastante semelhantes, com vantagens para o texto do governo.
137	PL 5877/2005	PL 3045/2004; PL 3937/2004	1	Lei nº 12.529, de 2011	Texto não agradou o governo, que já arquitetava propor uma reforma do SBDC.
138	PL 6032/2005	PL 3497/2004	0		INDUÇÃO. Muitas partes do texto são bem semelhantes. Não houve solicitação de URGÊNCIA. Entretanto, o assunto não conseguiu sequer ser discutido.
139	PL 6136/2005	PL 449/2003; PL 637/2003; PL 5235/2005; PL 6014/2005	0		Teve URGÊNCIA e a Mesa indicou tramitação autônoma. A apensação ocorreu a pedido do Dep. Antonio Carlos Mendes Thame. Os textos tinham o mesmo objetivo, mas o governo preferiu criar nova lei. O PL 449 já possuía um parecer aprovado. Não houve ganho da titularidade do projeto e ele acabou inserido num processo de adiantado curso (PL 203/1991).
140	PL 6320/2005	PL 4664/2004	0		INDUÇÃO. Ação de coordenação. A proposição foi aprovada na CTASP. O texto do governo está bem parecido. Não houve URGÊNCIA. A apensação foi requerida posteriormente por parlamentar. A questão não progrediu. A situação já estava normatizada pela Resolução 46, de 2002, da Anvisa.
141	275, de 29.12.2005	PL 2696/2003; PL 2595/2003; PL 2755/2003; PL 3193/2004; PL 2755/2003; PL 3281/2004	1	Lei nº 11.307, de 2006	CATALIZAÇÃO. (micro e pequenas empresas)
143	280, de 15.2.2006	PLS 046/2003; PLS 361/2003; PLS 330/2005	1	Lei nº 11.311, de 2006	BLOQUEIO. Idem aos casos anteriores. Interessante notar que a Mesa da Câmara já admitia a prejudicialidade de várias matérias relacionadas à lei aprovada, mesmo que elas não tivessem sido discutidas nas comissões. Isso retirava automaticamente as propostas dos parlamentares, forçando-os, muitas vezes, a requerer o desarquivamento, ou, mais comumente, apresentar novo projeto de lei. No Senado isso não ocorre. A Mesa apenas arquivava conforme as regras do regimento, deixando as matérias serem rejeitadas ou declaradas prejudicadas no âmbito das comissões permanentes. Outra característica interessante é a de que existe um controle maior sobre as propostas nas comissões temáticas do Senado, cujos presidentes detêm um enorme poder na escolha da agenda de discussões. Nesse sentido, nota-se que nenhuma das propostas apontadas conseguiu sequer ser votada, no caso, na CAE.
144	280, de 15.2.2006	PLS 152/2004	1	Lei nº 11.311, de 2006	BLOQUEIO. Idem aos casos anteriores. Interessante notar que a Mesa da Câmara já admitia a prejudicialidade de várias matérias relacionadas à lei aprovada, mesmo que elas não tivessem sido discutidas nas comissões. Isso retirava automaticamente as propostas dos parlamentares, forçando-os, muitas vezes, a requerer o desarquivamento, ou, mais comumente, apresentar novo projeto de lei. No Senado isso não ocorre. A Mesa apenas arquivava conforme as regras do regimento, deixando as matérias serem rejeitadas ou declaradas prejudicadas no âmbito das comissões permanentes. Outra característica interessante é a de que existe um controle maior sobre as propostas nas comissões temáticas do Senado, cujos presidentes detêm um enorme poder na escolha da agenda de discussões. Nesse sentido, nota-se que nenhuma das propostas apontadas conseguiu sequer ser votada, no caso, na CAE.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
145	284, de 6.3.2006	07/03/2006	Altera dispositivos das Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 8.212, de 24 de julho de 1991.	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; MPOG/PT	1	PL 4102/2004 (+ 4 apensos); PLS 023/1995 (PL 1093/1999) + 62 apensos	PT (relator)	3
146	285, de 6.3.2006	07/03/2006	Dispõe sobre as operações de crédito rural, contratadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, e não renegociadas, nos termos da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO		Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT	1	PL 4514/2004	VÁRIOS (origem no PL)	1
147	PL 6673/2006	07/03/2006	Dispõe sobre a movimentação, estocagem e comercialização de gás natural, altera e acresce dispositivos à Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.	ENERGIA		Controle Urgente de Risco	MINAS E ENERGIA/PMDB	0	PL 6666/2006; PL 334/2007 (PLS 226/2005)	PT;PFL	2
148	PL 6677/2006	07/03/2006	Altera dispositivos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para admitir a adoção de critérios diferenciados fundados na condição socioeconômica do usuário, garantindo o acesso aos serviços de telecomunicações e reduzindo as desigualdades sociais.	TELECOM		Agenda Positiva Preparatória	COMUNICAÇÕES/PMDB	0	PL 5055/2001 (+ 3 apensos)	PFL; PTB; PMDB	2
149	PL 6793/2006	23/03/2006	Dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal.	DIREITO PENAL		Controle Urgente de Risco	JUSTIÇA/PT	1	PL 4911/2005; PL 5843/2005;	PFL;PMDB	1
150	PL 6793/2006	23/03/2006	Dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PT	1	PLS 048/2006 (PL 7342/2006); PL 6714/2006	PFL;PPS	0
152	PL 6852/2006	05/04/2006	Altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Estabelece critérios para identificação, inscrição e contribuição do segurado especial de atividade agropecuária ou extrativista; criando um número de Cadastro Específico do INSS - CEI.	PREVIDÊNCIA SOCIAL		Controle Preliminar de Risco	PREVIDÊNCIA/PT	1	PL 1154/1995 (+ 16 apensos)	VÁRIOS	0
155	PL 6999/2006	08/05/2006	Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para a realização de projetos desportivos e paradesportivos e dá outras providências.	ESPORTE		Agenda Positiva	FAZENDA/PT; ESPORTE/PC do B	1	PL 1367/2003 (+4 apensados)	PTB (relator)	1
157	PL 7009/2006	10/05/2006	Dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho, institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP e dá outras providências.	TRABALHO	COOPERATIVAS DE TRABALHO	Agenda Positiva Prioritária	TRABALHO/PT	1	PLS 68/2001; PLC 31/1997 (PL 2226/1996); PL 6449/2005	PFL; PSDB	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
145	284, de 6.3.2006	PL 4102/2004 (+ 4 apensos); PLS 023/1995 (PL 1093/1999) + 62 apensos	0,33	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
146	285, de 6.3.2006	PL 4514/2004	0,50	VETO	4	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
147	PL 6673/2006	PL 6666/2006; PL 334/2007 (PLS 226/2005)	0,50	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	1	1	0	1	1
148	PL 6677/2006	PL 5055/2001 (+ 3 apensos)	0,33	CONGELADA	1	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	0	1	0	0	0
149	PL 6793/2006	PL 4911/2005; PL 5843/2005;	0,83	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	0	1	1
150	PL 6793/2006	PLS 048/2006 (PL 7342/2006); PL 6714/2006	0,17	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	0	1	1
152	PL 6852/2006	PL 1154/1995 (+ 16 apensos)	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	0	1	0	0	1
155	PL 6999/2006	PL 1367/2003 (+4 apensados)	0,50	PROGRESSIVA	3	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art. 155 RICD	0	0	0	1	0	1	1
157	PL 7009/2006	PLS 68/2001; PLC 31/1997 (PL 2226/1996); PL 6449/2005	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art. 155 RICD	0	0	0	1	0	0	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
145	284, de 6.3.2006	PL 4102/2004 (+ 4 apensos); PLS 023/1995 (PL 1093/1999) + 62 apensos	1	Lei nº 11.324, de 19.7.2006	<p>A longa tramitação do PL 1093 reuniu mais de 60 projetos em torno dele interessados sobre o tema, redundando, inclusive, na aprovação do Parecer da CFT, pelo então Dep. José Pimentel (PT/CE)(ver ao lado), que rejeitava todas as proposições . Aliás, por força da lei de diretrizes orçamentárias, colocou-se fortes barreiras à aprovação de matérias que dizem respeito à isenção tributária, tal como ficou claro no parecer apresentado ao PL 4102. As insistentes iniciativas para se aplicar o desconto do IR com os gastos com empregados domésticos incentivou a apropriação do Executivo, que optou por fazer uma medida experimental.</p> <p>TEXTO PADRÃO DAS LDOs: "A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais revistas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.</p>
146	285, de 6.3.2006	PL 4514/2004	1	Lei nº 11.322, de 2006	VETO. A proposição só foi apresentada após o veto total do texto final do PL 4514/2004. O texto foi aprovado rapidamente nas duas Casas, com amplo apoio de vários partidos. A tramitação demonstrou ineficácia da atuação do governo durante esta tramitação, forçando-o a recorrer ao veto para estabelecer algo mais apropriado aos interesses do governo.
147	PL 6673/2006	PL 6666/2006; PL 334/2007 (PLS 226/2005)	1	Lei nº 11.909, de 2009	Algumas partes do projeto foram aproveitadas. Ao longo da tramitação, realizada por Comissão Especial, prevalece o PL do governo. Me pareceu a intenção do governo apresentar algo para ficar mais "apropriado" às suas preferências.
148	PL 6677/2006	PL 5055/2001 (+ 3 apensos)	0		DESCONGELAMENTO da agenda. A última discussão havia ocorrido há 1553 dias. O governo entrou no processo para direcionar a proposta. A agenda estava parada e houve pedido de URGÊNCIA constitucional, no entanto, o projeto foi apensado a outros. O mesmo objetivo e público alvo, mas a forma bastante diferente.
149	PL 6793/2006	PL 4911/2005; PL 5843/2005;	1	Lei nº 11.464, de 2007	BLOQUEIO. Houve pedido de URGÊNCIA constitucional. A tramitação foi separada. A Mesa decidiu não apensar a proposição e, com a URGÊNCIA, ela pôde tramitar sem obstáculos. As preferências registradas pelos PLs 4911 e 5843 eram opostas as do governo. Ao contrário, o PLS 48 e, em parte, o PL 6714, apresentaram textos que se aproximavam das preferências do governo, que entendeu necessário apresentar sua própria proposta.
150	PL 6793/2006	PLS 048/2006 (PL 7342/2006); PL 6714/2006	1	Lei nº 11.464, de 2007	BLOQUEIO. Houve pedido de URGÊNCIA constitucional. A tramitação foi separada. As preferências registradas pelos PLs 4911 e 5843 eram opostas as do governo. Ao contrário, o PLS 48 e, em parte, o PL 6714, apresentaram textos que se aproximavam das preferências do governo, que entendeu necessário apresentar sua própria proposta.
152	PL 6852/2006	PL 1154/1995 (+ 16 apensos)	0		COOPERAÇÃO. Texto do governo é uma síntese das propostas. Sua tramitação "micou", sendo salva pela introdução do texto no PLV da MP 410 que gerou a Lei nº 11.718, de 2008.
155	PL 6999/2006	PL 1367/2003 (+4 apensados)	1	Lei nº 11.438, de 2006	Houve URGÊNCIA e a Mesa determinou tramitação conjunta. Texto do governo bem mais completo
157	PL 7009/2006	PLS 68/2001; PLC 31/1997 (PL 2226/1996); PL 6449/2005	0		Governo colocou URGÊNCIA constitucional, mas a proposição foi apensada a outras por determinação da Mesa. Os objetivos são os mesmos, mas percebe-se a intenção forte de o governo disciplinar a matéria em seus termos. A urgência foi posteriormente retirada a pedido do governo. Os PLS 68 e PLC 31 (PL 2226/1996) não conseguiram avançar no Senado. Matéria foi ao Senado e retornou à Câmara, onde aguarda conclusão.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
158	PL 7009/2006	10/05/2006	Dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho, institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP e dá outras providências.	TRABALHO	COOPERATIVAS DE TRABALHO	Controle Urgente de Risco	TRABALHO/PT	1	PL 4622/2004	PDT	1
159	PL 7029/2006	12/05/2006	Acresce dispositivos ao art. 22 da Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, para dispor sobre registro e fracionamento de medicamentos para dispensação, e dá outras providências.	SAÚDE		Agenda Positiva Preparatória	SAÚDE/PMDB	0	PL 1761/2003 (+ 4 apensos)	PCdoB (relatora)	1
160	PL 7200/2006	12/06/2006	Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Preparatória	EDUCAÇÃO/PT; FAZENDA/PT; C&T/PSB; MPOG/PT	1	PL 4212/2004; PL 4221/2004	PMDB;PSDB	1
161	312, de 19.7.2006	20/07/2006	Prorroga, para o trabalhador rural empregado, o prazo previsto no art. 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	TRABALHADOR RURAL	Controle Imediato de Risco	PREVIDÊNCIA/PT	1	PL 6967/2002 (+ 4 apensos)	VÁRIOS	0
162	312, de 19.7.2006	20/07/2006	Prorroga, para o trabalhador rural empregado, o prazo previsto no art. 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	TRABALHADOR RURAL	Agenda Positiva Imediata	PREVIDÊNCIA/PT	1	PLS 173/2005 (PL 6425/2005)	PFL	0
163	PL 7363/2006	20/07/2006	Dá nova redação ao art. 3º-A da Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico	TRABALHO		Agenda Positiva Preparatória	TRABALHO/PT	1	PLV 14/2006 (MP 284/2006); PL 3782/2004	VÁRIOS (origem no PT)	3
165	PL 7505/2006	10/10/2006	Institui o Estatuto do Garimpeiro, e dá outras providências.	TRABALHO		Agenda Positiva Preparatória	MINAS E ENERGIA/PMDB; TRABALHO/PT	1	PLS 026/1995 (PL 2844/1997)	PT (relator)	3
166	339, de 28.12.2006	29/12/2006	Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Imediata	EDUCAÇÃO/PT	1	PL 0241/1999 (+ 5 apensos)	PT (relator)	3
167	340, de 29.12.2006	29/12/2006	Efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física, dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, dispõe sobre (...) e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT	1	PLS 046/2003; PLS 361/2003; PLS 330/2005	VÁRIOS	0
168	340, de 29.12.2006	29/12/2006	Efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física, dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, dispõe sobre (...) e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT	1	PLS 152/2004	PT	3
169	PLP 388/2007	24/01/2007	Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição.	MEIO AMBIENTE		Controle Urgente de Risco	MEIO AMBIENTE/PT	1	PLP 12/2003	PV	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
158	PL 7009/2006	PL 4622/2004	0,67	PROGRESSIVA	3	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art. 155 RICD	0	0	0	1	0	1	0
159	PL 7029/2006	PL 1761/2003 (+ 4 apensos)	0,33	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	0	0	0	0
160	PL 7200/2006	PL 4212/2004; PL 4221/2004	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	1	0	1	0	0
161	312, de 19.7.2006	PL 6967/2002 (+ 4 apensos)	0,67	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
162	312, de 19.7.2006	PLS 173/2005 (PL 6425/2005)	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
163	PL 7363/2006	PLV 14/2006 (MP 284/2006); PL 3782/2004	0,00	VETO	4	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	0	0	1	0	0
165	PL 7505/2006	PLS 026/1995 (PL 2844/1997)	0,17	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	0	0	0	1	1
166	339, de 28.12.2006	PL 0241/1999 (+ 5 apensos)	0,00	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
167	340, de 29.12.2006	PLS 046/2003; PLS 361/2003; PLS 330/2005	0,67	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
168	340, de 29.12.2006	PLS 152/2004	0,50	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
169	PLP 388/2007	PLP 12/2003	0,33	CONGELADA	1	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
158	PL 7009/2006	PL 4622/2004	0		Governo colocou URGÊNCIA constitucional, mas a proposição foi apensada a outras por determinação da Mesa. Os objetivos são os mesmos, mas percebe-se a intenção forte de o governo disciplinar a matéria em seus termos. A urgência foi posteriormente retirada a pedido do governo. Os PLS 68 e PLC 31 (PL 2226/1996) não conseguiram avançar no Senado. Matéria foi ao Senado e retornou à Câmara, onde aguarda conclusão.
159	PL 7029/2006	PL 1761/2003 (+ 4 apensos)	0		INDUÇÃO. Não houve pedido de URGÊNCIA, mas a Mesa decidiu pela tramitação independente, com base nas normas regimentais. O texto do governo estava bem mais completo. Foram estabelecidos dois decretos para regular a matéria: Decreto 5.348, de 2005, e Decreto 5.775, de 2006. No entanto, o governo decidiu apresentar projeto de lei que fornecesse mais respaldos para a aplicação da pol. pública.
160	PL 7200/2006	PL 4212/2004; PL 4221/2004	0		Teve requerimento de URGÊNCIA e a Mesa indicou tramitação autônoma. A apensação foi a pedido do Dep. José Carlos Aleluia. Os textos apresentaram, senão semelhanças, propósitos e objetivos semelhantes.
161	312, de 19.7.2006	PL 6967/2002 (+ 4 apensos)	1	Lei nº 11.368, de 2006	Os PLs exigiam um prazo de dilatação muito superior ao tolerado pelo governo naquele momento. Preferências bem divergentes.
162	312, de 19.7.2006	PLS 173/2005 (PL 6425/2005)	1	Lei nº 11.368, de 2006	O prazo foi dilatado em bases semelhantes ao do PL apropriado.
163	PL 7363/2006	PLV 14/2006 (MP 284/2006); PL 3782/2004	0		Torna obrigatório o FGTS para empregados domésticos. VER MP 284 (em que o Legislativo pegou carona para colocar as propostas estabelecidas pelo PL 3389, por meio do PLV 14/2006, e que foram VETADAS pelo governo).No entanto, trata-se de uma variação às situações normais de VETO, pois o que foi vetado estava num PLV, e o PL original foi mantido e continua em tramitação. Após ser apresentado, o governo pediu URGÊNCIA, mas logo depois solicitou a retirada da urgência. PL do governo só foi apensado a pedido da autora do PL 3782.
165	PL 7505/2006	PLS 026/1995 (PL 2844/1997)	1	Lei nº 11.685, de 2008	DESCONGELAMENTO da agenda. Textos com muitas semelhanças, estava com discussão parada há 1113 dias. Houve pareceres divergentes entre as comissões, remetendo-se a responsabilidade da decisão ao Plenário e lá permaneceu sem deliberação. O ministro das Minas e Energia sempre foi um parlamentar cujo eleitorado é formado por garimpeiros.
166	339, de 28.12.2006	PL 0241/1999 (+ 5 apensos)	1	Lei nº 11.494, de 2007	Houve colaboração da <i>agenda holder</i> (Dep. Fátima Bezerra), autora de um dos projetos apropriados e relatora da MP na Câmara. O governo aproveitou o texto do projeto aprovado na Câmara para compor a MP.
167	340, de 29.12.2006	PLS 046/2003; PLS 361/2003; PLS 330/2005	1	Lei nº 11.482, de 2007	O governo fez uma grande revisão e atualização para vários anos da base de cálculo do IR, estabelecendo os valores das faixas até para o ano-calendário 2010. Isso não atendia plenamente os defensores do cálculo de reajuste automático, mas diminuía as tensões para novos ajustes.
168	340, de 29.12.2006	PLS 152/2004	1	Lei nº 11.482, de 2007	O governo fez uma grande revisão e atualização para vários anos da base de cálculo do IR, estabelecendo os valores das faixas até para o ano-calendário 2010. Isso não atendia plenamente os defensores do cálculo de reajuste automático, mas diminuía as tensões para novos ajustes.
169	PLP 388/2007	PLP 12/2003	0	Lei Complementar nº 140, de 2011	DESCONGELAMENTO da agenda. Não houve URGÊNCIA e a Mesa indicou a apensação. Textos com estrutura semelhante e objetivos idênticos. PLP 12 estava parado há 979 dias.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
172	362, de 29.3.2007	30/03/2007	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2007.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PT; TRABALHO/PDT	1	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 0001/2007; PL 101/2007; PLS 022/2006	VÁRIOS	0
173	PL 619/2007	02/04/2007	Regulamenta o art. 60, inciso III, alínea "e", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Preparatória	EDUCAÇÃO/PT; MPOG/PT	1	PLS 059/2004 (PL 7431/2006)	PDT	1
174	PL 919/2007	30/04/2007	Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Preparatória	EDUCAÇÃO/PT	1	PL 4625/2004	PSDB	0
175	PL 920/2007	30/04/2007	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e dá outras providências.	EDUCAÇÃO	FIES	Agenda Positiva Prioritária	EDUCAÇÃO/PT	1	PLS 5/2004 (PL 7701/2006) + 28 apensos	VÁRIOS	0
176	PL 993/2007	07/05/2007	Dispõe sobre o estágio de estudantes de instituições de educação superior, de educação profissional e de ensino médio, altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, e dá outras providências.	TRABALHO		Agenda Positiva Preparatória	TRABALHO/PDT; EDUCAÇÃO/PT	1	PLS 473/2003 (PL 2419/2007)	PDT	2
177	373, de 24.5.2007	25/05/2007	Dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios.	ASSISTÊNCIA SOCIAL		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; SAÚDE/PMDB; MPOG/PT; PREVIDÊNCIA/PT; MDS/PT; CASA CIVIL/PT	1	PLS 206/2006	PT	3
178	374, de 31.5.2007	31/05/2007	Altera o art. 12 da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, que dispõe sobre o prazo para apresentação de dados para fins de compensação financeira entre o regime geral de previdência social e os regimes próprios de previdência social.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	Agenda Positiva Imediata	PREVIDÊNCIA/PT	1	PL 1212/2007	PPS	0
180	PL 1631/2007	17/07/2007	Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e dá outras providências.	CIÊNCIA E TECNOLOGIA		Agenda Positiva Prioritária	MPOG/PT; FAZENDA/PT; MCT/PSB;	1	PLS 085/2001 (PL 7049/2002)	VÁRIOS (origem no PT)	3
181	PL 1687/2007	02/08/2007	Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências.	HABITAÇÃO		Agenda Positiva Preparatória	CIDADES/PP	0	PL 0694/1995 (+ 5 apensos)	PSDB (relator)	0
184	388, de 5.9.2007	06/09/2007	Altera e acresce dispositivos à Lei nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000. Explicação: carga de trabalho dos comerciários nos domingos e feriados.	TRABALHO		Agenda Positiva Imediata	TRABALHO/PDT	0	PL 1322/2003 (+ 4 apensos); PL 145/2003; PL 5410/2001	VÁRIOS	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
172	362, de 29.3.2007	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 0001/2007; PL 101/2007; PLS 022/2006	0,67	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
173	PL 619/2007	PLS 059/2004 (PL 7431/2006)	0,17	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	1	1
174	PL 919/2007	PL 4625/2004	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	0	0	1	1
175	PL 920/2007	PLS 5/2004 (PL 7701/2006) + 28 apensos	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	1	0	1	1
176	PL 993/2007	PLS 473/2003 (PL 2419/2007)	0,33	CONGELADA	1	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	0	0	0	1	1
177	373, de 24.5.2007	PLS 206/2006	0,00	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
178	374, de 31.5.2007	PL 1212/2007	0,17	SIMULTÂNEA	0	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
180	PL 1631/2007	PLS 085/2001 (PL 7049/2002)	0,00	VETO	4	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	1	0	1	1
181	PL 1687/2007	PL 0694/1995 (+ 5 apensos)	0,33	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	1	1	0	1	1
184	388, de 5.9.2007	PL 1322/2003 (+ 4 apensos); PL 145/2003; PL 5410/2001	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
172	362, de 29.3.2007	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 0001/2007; PL 101/2007; PLS 022/2006	1	Lei nº 11.498 de 2007.	O governo decidiu trabalhar com o Congresso a sua proposta, em atropelos, enquanto editava suas MPs para seguir com sua política para o SM.
173	PL 619/2007	PLS 059/2004 (PL 7431/2006)	0	Lei nº 11.738, de 2008	INDUÇÃO. Não houve pedido de URGÊNCIA e a tramitação foi a pedido do Dep. Lira Maia. Interessante ressaltar como o projeto do governo foi modificado a partir do que foi aprovado pelo Senado.
174	PL 919/2007	PL 4625/2004	1	Lei nº 11.741, de 2008	Textos diferentes mas que compartilhavam os mesmos objetivos e público alvo.
175	PL 920/2007	PLS 5/2004 (PL 7701/2006) + 28 apensos	1	Lei nº 11.552, de 2007	O governo apresentou projeto que concordava com várias proposições, mas que não abordava outras, tais como o PL 7701. Prevaleceu seu texto. Apresentou URGÊNCIA constitucional, mas tramitou em conjunto. Houve forte colaboração do relator na Câmara (Rogério Marinho, PSB)
176	PL 993/2007	PLS 473/2003 (PL 2419/2007)	1	Lei nº 11.788, de 2008	Textos semelhantes, mas o do governo foi bem mais completo e detalhado. A matéria vinha tramitando lentamente no Senado desde 2003. Quando o governo resolveu apresentar seu PL, entrou com requerimento de URGÊNCIA constitucional, e a Mesa deferiu uma tramitação independente. Passou fácil na Câmara mas quando chegou ao Senado, o Senador Osmar Dias reclamou. Negociou-se a aprovação do projeto dele adaptando-se os dois textos. PLC 44/2007 do governo e PLS 473/2003. Ao voltar para a Câmara, a Mesa apensou o projeto ao PL 4065/1993, mas já havia negociação para tudo ser votado rapidamente. Pergunta-se: porque a Mesa não apensou quando da apresentação do PL do governo?
177	373, de 24.5.2007	PLS 206/2006	1	Lei nº 11.520, de 2007	Este é o exemplo mais claro do bloqueio em benefício da base do governo, sem falar na clara sinalização do Senado, que já havia aprovado a proposta do Senador Tião Viana. Curiosidade: verificar quantos ministros assinaram a MP... As justificativas da MP são quase cópias das justificativas do PLS.
178	374, de 31.5.2007	PL 1212/2007	1	Lei nº 11.531, de 2007	
180	PL 1631/2007	PLS 085/2001 (PL 7049/2002)	1	Lei nº 11.540, de 2007	Vício de inconstitucionalidade fez com que o governo apresentasse o PL, praticamente idêntico ao texto vetado.
181	PL 1687/2007	PL 0694/1995 (+ 5 apensos)	1	LEI nº 12.587, de 2012	DESCONGELAMENTO. O texto da Câmara estava sem discussão a 2478 dias. A tramitação foi conjunta e não houve pedido de URGÊNCIA. Os textos são semelhantes em vários aspectos. O Governo atualizou e ampliou os dispositivos com base também nas inovações legais (LRF e a criação da ANTT).
184	388, de 5.9.2007	PL 1322/2003 (+ 4 apensos); PL 145/2003; PL 5410/2001	1	Lei nº 11.603, de 2007	DESCONGELAMENTO da agenda. Problema sempre recorrente no Congresso, mas que nunca avançava definitivamente, permitindo ao governo arbitrar a alternativa que melhor lhe convinha diante das alternativas apresentadas.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
186	PL 1991/2007	11/09/2007	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências.	MEIO AMBIENTE		Agenda Positiva Preparatória	MEIO AMBIENTE/PT	1	PL 0203/1991 (+ 30 apensos); PL 121/2003	PPS (relator)	0
188	410, de 28.12.2007	28/12/2007	Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo, estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural e prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	TRABALHADOR RURAL	Controle Imediato de Risco	PREVIDÊNCIA/PT	1	PL 0155/2007 (+ 2 apensos)	PSDB (relator)	0
189	410, de 28.12.2007	28/12/2007	Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo, estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural e prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	TRABALHADOR RURAL	Agenda Positiva Imediata	PREVIDÊNCIA/PT	1	PL 1367/2007	PP	1
190	415, de 21.1.2008	22/01/2008	Proíbe a comercialização de bebidas alcoólicas em rodovias federais e acresce dispositivo à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro.	DIREITO ADM.	FUMO E BEBIDAS	Agenda Positiva Imediata	JUSTIÇA/PT; TRANSPORTE/PR; EDUCAÇÃO/PT; SAÚDE/PMDB; CIDADES/PP	1	PL 4846/1994 (+ 150 apensos); PLS 148/2003 (PL 2666/2007)	PP (relator); PRB (Senado)	2
191	PL 2733/2008	23/01/2008	Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas.	SAÚDE	FUMO E BEBIDAS	Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT; SAÚDE/PMDB; EDUCAÇÃO/PT	1	PL 871/2003; PL 3311/2004; PL 1002/2007; PL 2134/2007; PDC 69/2007	VÁRIOS	0
192	PL 2828/2008	18/02/2008	Dispõe sobre a transferência do serviço de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins do Distrito Federal, do âmbito da União para o Governo do Distrito Federal, e altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994.	DIREITO COMERCIAL		Agenda Positiva Preparatória	MDIC/Sem partido; MPOG/PT	1	PL 4717/2004	VÁRIOS	0
193	421, de 29.2.2008	29/02/2008	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de março de 2008.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PT; TRABALHO/PDT	1	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 101/2007; PLS 022/2006	VÁRIOS	0
194	421, de 29.2.2008	29/02/2008	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de março de 2008.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PT; TRABALHO/PDT	1	PL 6776/2006	PT (relator)	3
196	422, de 25.3.2008	26/03/2008	Dá nova redação ao inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, e institui normas para licitações e contratos da administração pública.	OUTROS	REGULARIZAÇÃO O FUNDIÁRIA	Agenda Positiva Imediata	DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/PT	1	PL 2278/2007	PMDB	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
186	PL 1991/2007	PL 0203/1991 (+ 30 apensos); PL 121/2003	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	1	1
188	410, de 28.12.2007	PL 0155/2007 (+ 2 apensos)	0,50	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
189	410, de 28.12.2007	PL 1367/2007	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
190	415, de 21.1.2008	PL 4846/1994 (+ 150 apensados); PLS 148/2003 (PL 2666/2007)	0,17	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
191	PL 2733/2008	PL 871/2003; PL 3311/2004; PL 1002/2007; PL 2134/2007; PDC 69/2007	0,00	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	1	1	0	0	0
192	PL 2828/2008	PL 4717/2004	0,00	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
193	421, de 29.2.2008	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 101/2007; PLS 022/2006	0,67	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
194	421, de 29.2.2008	PL 6776/2006	0,00	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
196	422, de 25.3.2008	PL 2278/2007	0,00	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
186	PL 1991/2007	PL 0203/1991 (+ 30 apensos); PL 121/2003	1	Lei nº 12.305, de 2010	INDUÇÃO. Não houve URGÊNCIA mas a Mesa indicou tramitação autônoma. A tramitação não havia agradado o governo, provocando, inclusive, o afastamento do relator do seu próprio partido (PT). A complexidade do processo fez com que o governo optasse por apresentar dispositivos que ele achasse importante que fizessem parte da lei. A opção foi de uma lei ampla, que não chega a detalhar regras específicas para tipos determinados de resíduos. Há novidades importantes no conteúdo dessa proposta, como a atenção especial aos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. O texto aprovado aproveitou parte considerável do PL 1991/2007.
188	410, de 28.12.2007	PL 0155/2007 (+ 2 apensos)	1	Lei n 11.718, de 20.6.2008	O governo apresentou texto muito parecido com o do PL 1367. Além disso, reincorporou texto da MP 385, havia sido revogada apenas para limpar a pauta do plenário da Câmara.
189	410, de 28.12.2007	PL 1367/2007	1	Lei n 11.718, de 20.6.2008	O prazo colocado pelo relator era muito superior ao que o governo andava prorrogando. No entanto, redação criativa do governo acabou estendendo o prazo para um nível intermediário, de forma escalonada.
190	415, de 21.1.2008	PL 4846/1994 (+ 150 apensos); PLS 148/2003 (PL 2666/2007)	1	Lei nº 11.705, de 2008	O tema estava há muito tempo sendo barrado no Congresso, principalmente na Câmara. Dezenas de projetos já haviam sido apresentados no mesmo sentido e foram arquivados ao longo do tempo. Texto do Senado (PLS 148) havia sido aprovado em dezembro, com texto muito semelhante. Não houve participação de nenhum ator que fez parte de todas as proposições que trataram do tema. O governo FHC já havia tentado aprovar a proposição, mas a estratégia foi a da INDUÇÃO, que não surtiu efeito.
191	PL 2733/2008	PL 871/2003; PL 3311/2004; PL 1002/2007; PL 2134/2007; PDC 69/2007	0		INDUÇÃO. O governo decidiu aplicar a proposta por meio do Decreto nº 6.117, de 22 de maio de 2007. O Congresso provocou a discussão para a conversão em lei, apresentou seus projetos e, mesmo assim, o governo insistiu em apresentar a sua. Apesar de ter sido requerida URGÊNCIA constitucional, a matéria foi apensada a várias outras por decisão da Mesa. A posição do governo é confortável, pois não houve questionamento por parte na justiça.
192	PL 2828/2008	PL 4717/2004	0		DESCONGELAMENTO da agenda. Ação de coordenação. Após 710 dias da última discussão o governo apresentou sua proposta. Não houve requerimento de URGÊNCIA e a Mesa a apensou às demais.
193	421, de 29.2.2008	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 101/2007; PLS 022/2006	1	Lei nº 11.709, de 19.6.2008	
194	421, de 29.2.2008	PL 6776/2006	1	Lei nº 11.709, de 19.6.2008	
196	422, de 25.3.2008	PL 2278/2007	1	Lei nº 11.882, de 2008	BLOQUEIO. O governo reproduziu na íntegra o PL 2278/2007. A despeito disso, o autor, Dep. Asdrúbal Bentes, foi relator da MP.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
197	PL 3272/2008	16/04/2008	Regulamenta a parte final do inciso XII do art. 5º da Constituição e dá outras providências.	DIREITO CONST.		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT; COMUNICAÇÕES/PMDB	1	PL 1258/1995 (PLS 217/1995) (+ 7 apensos)	PMN (relator)	0
198	PL 3407/2008	14/05/2008	Dispõe sobre a participação de empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e dá outras providências.	ADM. PÚBLICA		Agenda Positiva Preparatória	MPOG/PT	1	PLS 327/1991 (PL 3907/1993)	PSDB (autor); PL (relator)	0
199	PL 3535/2008	10/06/2008	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências.	MEIO AMBIENTE		Agenda Positiva Prioritária	MEIO AMBIENTE/PT	1	PL 0018/2007 (+ 7 apensos) ; PL 261/2007	PFL (relator)	0
200	PL 3674/2008	03/07/2008	Cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, dispõe sobre sua estrutura, fontes de recursos e aplicações, e dá outras providências.	OUTROS		Controle Urgente de Risco	FAZENDA/PT	1	PLS 39/2008	PSB	1
201	PLP 386/2008	11/07/2008	Regulamenta o adequado tratamento tributário para o ato cooperativo de que trata a alínea "c" do inciso III do art. 146 da Constituição.	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Preparatória	FAZENDA/PT	1	PLP 271/2005 (+ 2 apensos)	PSB (relator)	1
202	PL 3820/2008	07/08/2008	Altera os arts. 6º e 5º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, e cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC.	MEIO AMBIENTE		Controle Urgente de Risco	MEIO AMBIENTE/PT; FAZENDA/PT; MDIC/Sem partido; MPOG/PT	1	PL 2223/2007 (+ 2 apensos)	PSDB (relator)	0
203	PL 4038/2008	23/09/2008	Dispõe sobre o crime de genocídio, define os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e os crimes contra a administração da justiça do Tribunal Penal Internacional, institui normas processuais específicas, dispõe sobre a cooperação com o Tribunal Penal Internacional, e dá outras providências.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT; RELAÇÕES/PT; AGU/PT	1	PL 301/2007	PT (relator)	3
205	PL 4413/2008	01/12/2008	Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo, cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal, e dá outras providências.	TRABALHO		Agenda Positiva Preparatória	TRABALHO/PDT; MPOG/PT	1	PL 4747/2005	VÁRIOS	0
206	451.de 15.12.2008	16/12/2008	Altera a legislação tributária federal, e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT	1	PLS 046/2003; PLS 361/2003; PLS 330/2005; PL 3089/2008 (+3 apensos); PLS 101/2008	VÁRIOS	0
207	451.de 15.12.2008	16/12/2008	Altera a legislação tributária federal, e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO	TABELA DO IR	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT	1	PLS 152/2004	PT	3

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
197	PL 3272/2008	PL 1258/1995 (PLS 217/1995) (+ 7 apensos)	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	0	0
198	PL 3407/2008	PLS 327/1991 (PL 3907/1993)	0,50	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	0	0	0	1	1
199	PL 3535/2008	PL 0018/2007 (+ 7 apensos); PL 261/2007	0,17	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	1	1	0	1	1
200	PL 3674/2008	PLS 39/2008	0,33	CONGELADA	1	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art.155 RICD	0	0	0	0	0	1	1
201	PLP 386/2008	PLP 271/2005 (+ 2 apensos)	0,17	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
202	PL 3820/2008	PL 2223/2007 (+ 2apensos)	0,33	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	1	1	1
203	PL 4038/2008	PL 301/2007	0,17	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
205	PL 4413/2008	PL 4747/2005	0,00	VETO	4	3	NORMAL	3		0	0	0	0	0	1	1
206	451.de 15.12.2008	PLS 046/2003; PLS 361/2003; PLS 330/2005; PL 3089/2008 (+3 apensos); PLS 101/2008	0,67	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
207	451.de 15.12.2008	PLS 152/2004	0,50	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
197	PL 3272/2008	PL 1258/1995 (PLS 217/1995) (+ 7 apensos)	0		INDUÇÃO. Não houve pedido de urgência. O conteúdo foi aproveitado mas o governo decidiu fazer um novo diploma legal. A tramitação conjunta foi solicitada bem posteriormente.
198	PL 3407/2008	PLS 327/1991 (PL 3907/1993)	1	Lei nº 12.353, de 2010	COMPARAR OS TEXTOS. DESCONGELAMENTO. Não foi apresentada URGÊNCIA e a tramitação foi normal. Não era possível fazer apensamento, pois o PL 3907, parado há já 5427 dias, estava pronto para a pauta. Embora tenha havido o PL 196/2003 que foi arquivado antes do PL do Executivo.
199	PL 3535/2008	PL 0018/2007 (+ 7 apensos); PL 261/2007	1	Lei nº 12.187, de 2009	Tramitação conjunta. Foi decidida pela Mesa desde o início. O projeto do governo tinha um escopo maior, mas não conflitante com o projeto apropriado. Tinham os mesmos objetivos. Houve negociação entre o relator da comissão especial criada para discutir a questão, um dos agenda holders da matéria (Dep. Antonio Carlos Mendes Thame) e o governo.
200	PL 3674/2008	PLS 39/2008	1	Lei nº 11.887, de 2008	BLOQUEIO. Textos compartilhavam algumas semelhanças. Foi pedida URGÊNCIA e a tramitação foi independente. O Senador Casagrande se antecipou ao Executivo. O parlamentar foi alijado do processo. Ver também MP 452.
201	PLP 386/2008	PLP 271/2005 (+ 2 apensos)	0		INDUÇÃO. O governo apresentou o projeto sem pedido de URGÊNCIA e a Mesa apensou imediatamente nas proposições existentes.
202	PL 3820/2008	PL 2223/2007 (+ 2 apensos)	1	Lei nº 12.114, de 2009	O governo aproveitou a ideia, desenvolveu-a e tornou o projeto mais consistente. Não houve req. URGÊNCIA e a tramitação foi conjunta (a pedido do relator do PL 2223). A agenda não estava congelada.
203	PL 4038/2008	PL 301/2007	0		INDUÇÃO. Texto do substitutivo da comissão muito semelhante ao do governo. Houve participação do agenda holder, pois o PL do governo foi apensado e analisado pelo mesmo relator.
205	PL 4413/2008	PL 4747/2005	1	Lei nº 12.378, de 2010	VETO. A proposição só foi apresentada após o veto total do texto final do PL 4747/2005. Uso dos vetos e colocação imediata de algo no lugar. Texto quase idêntido, com pouquíssimas variações, a maioria de forma.
206	451, de 15.12.2008	PLS 046/2003; PLS 361/2003; PLS 330/2005; PL 3089/2008 (+3 apensos); PLS 101/2008	1	Lei nº 11.945, de 2009	O governo fez uma revisão na Lei 11482 modificando um pouco a base de cálculo e acrescentando mais uma faixa e alíquota, a de 22% (entre a de 15% e 27,5%). Não tocou em outros itens tais como desconto simplificado, por dependente, com gastos educacionais etc.
207	451, de 15.12.2008	PLS 152/2004	1	Lei nº 11.945, de 2009	O governo fez uma revisão na Lei 11482 modificando um pouco a base de cálculo e acrescentando mais uma faixa e alíquota, a de 22% (entre a de 15% e 27,5%). Não tocou em outros itens tais como desconto simplificado, por dependente, com gastos educacionais etc.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
208	PL 4573/2009	16/01/2009	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e as Leis nºs 9.472, de 16 de julho de 1997 e 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre normas penais e administrativas referentes à radiodifusão e às telecomunicações, e dá outras providências.	DIREITO PENAL		Controle Preliminar de Risco	JUSTIÇA/PT; COMUNICAÇÕES/PMDB	1	PL 4549/1998 (+ 5 apensos)	PT (relator)	3
209	PL 4575/2009	29/01/2009	Institui o programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PPDDH, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.	OUTROS		Agenda Positiva Preparatória	DIREITOS HUMANOS/PT; JUSTIÇA/PT; MPOG/PT	1	PL 2980/2004 (+ 1 apenso)	PT	3
210	456, de 30.1.2009	30/01/2009	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de fevereiro de 2009.	TRABALHO	SALÁRIO MÍNIMO	Controle Imediato de Risco	FAZENDA/PT; PLANEJAM/PT; PREVIDÊNCIA/PT; TRABALHO/PDT	1	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 0001/2007; PL 101/2007; PLS 022/2006	VÁRIOS	0
211	PL 4633/2009	10/02/2009	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para prever nova hipótese de captação ilícita de sufrágio.	DIREITO ELEITORAL	REFORMA POLÍTICA	Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT	1	PL 2870/2008	PMDB	1
212	PL 4634/2009	10/02/2009	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre financiamento dos partidos políticos.	DIREITO ELEITORAL	REFORMA POLÍTICA	Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT	1	PL 1210/2007; PL 1538/2007 (+ 11 apensos)	VÁRIOS	0
213	PL 4635/2009	10/02/2009	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre fidelidade partidária.	DIREITO ELEITORAL	REFORMA POLÍTICA	Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT	1	PL 2211/2007 (+ 4 apensos)	VÁRIOS	0
214	PL 4636/2009	10/02/2009	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre o voto em listas partidárias pré-ordenadas.	DIREITO ELEITORAL	REFORMA POLÍTICA	Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT	1	PL 2887/2000; PL 1210/2007	PT	3
215	PL 4637/2009	10/02/2009	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, para dispor sobre coligações eleitorais.	DIREITO ELEITORAL	REFORMA POLÍTICA	Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PT	1	PL 1210/2007	VÁRIOS	0
216	PLP 446/2009	10/02/2009	Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição, casos de inelegibilidade, alterando a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.	DIREITO ELEITORAL	REFORMA POLÍTICA	Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PT	1	PLP 168/1993 (+ 5 apensos)	VÁRIOS	0
217	PL 4666/2009	12/02/2009	Dispõe sobre a transição governamental.	ADM. PÚBLICA		Agenda Positiva Preparatória	REL. INSTITUCIONAIS/PTB	0	PL 0396/2007 (+ 1 apenso)	PR (relator)	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
208	PL 4573/2009	PL 4549/1998 (+ 5 apensos)	0,33	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
209	PL 4575/2009	PL 2980/2004 (+ 1 apenso)	0,33	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
210	456, de 30.1.2009	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 0001/2007; PL 101/2007; PLS 022/2006	0,67	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
211	PL 4633/2009	PL 2870/2008	0,67	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	0	0
212	PL 4634/2009	PL 1210/2007; PL 1538/2007 (+ 11 apensos)	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	0	0
213	PL 4635/2009	PL 2211/2007 (+ 4 apensos)	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	0	0
214	PL 4636/2009	PL 2887/2000; PL 1210/2007	0,00	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
215	PL 4637/2009	PL 1210/2007	0,67	CONGELADA	1	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	1	0	1	0	0
216	PLP 446/2009	PLP 168/1993 (+ 5 apensos)	0,67	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	1	1	1
217	PL 4666/2009	PL 0396/2007 (+ 1 apenso)	0,17	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
208	PL 4573/2009	PL 4549/1998 (+ 5 apensos)	0		INDUÇÃO. Após a tramitação com a apresentação do relatório da CCTCI, o governo apresentou seu projeto, que foi apensado aos demais por determinação da Mesa, com texto diferenciado e adequado às suas preferências.
209	PL 4575/2009	PL 2980/2004 (+ 1 apenso)	0		INDUÇÃO. Não houve URGÊNCIA e a tramitação foi conjunta. Textos muito semelhantes. Governo inclusive cita os projetos na mensagem!
210	456, de 30.1.2009	PLS 0005/2003 (+ 5 apensos); PL 6776/2006; PL 0001/2007; PL 101/2007; PLS 022/2006	1	Lei nº 11.944, de 2009	O relator, Dep. Vicentinho (PT/SP), rejeitou a proposta, a qual apresentava proposta que não agradava ao governo. Daí a preferência total (1) com o governo. Adiantou a data de recebimento do SM para fevereiro.
211	PL 4633/2009	PL 2870/2008	0		Arbitragem.
212	PL 4634/2009	PL 1210/2007; PL 1538/2007 (+ 11 apensos)	0		Arbitragem.
213	PL 4635/2009	PL 2211/2007 (+ 4 apensos)	0		Arbitragem.
214	PL 4636/2009	PL 2887/2000; PL 1210/2007	0		O governo lançou PL declarando sua preferência pelas listas fechadas, conforme proposições de parlamentares dos principais partidos PT e PMDB. O PL 1210, que condensava os debates anteriores, não optava por essa alternativa.
215	PL 4637/2009	PL 1210/2007	0		arbitragem, mas com um certo aspecto de bloqueio, uma vez que demonstra ter preferências diferenciadas em relação aos demais projetos.
216	PLP 446/2009	PLP 168/1993 (+ 5 apensos)	1	Lei Complementar nº 135, de 2010	O governo apresentou uma proposta mais conservadora sobre o tema. O PLP 168 elevava o prazo para 8 anos para a inelegibilidade e o PLP 404 e PLP 203 queriam inelegibilidade para candidatos bastando haver processo em curso. O governo manteve 3 anos de inelegibilidade e introduziu a decisão colegiada como pré-requisito de inelegibilidade. PLP 518/2009 (projeto apresentado pela sociedade civil)
217	PL 4666/2009	PL 0396/2007 (+ 1 apenso)	0		INDUÇÃO. Não houve URGÊNCIA e a tramitação conjunta foi determinada pela Mesa. O governo apresentou projeto para orientar os rumos do texto conforme suas preferências. Nesse sentido, guarda forte relação com o PL 1224/2007. O texto é mais abrangente.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
218	PL 4869/2009	18/03/2009	Altera e acresce dispositivos à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor.	SEGURANÇA PÚBLICA		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PT; ESPORTE/PC do B	1	PL 6270/2005; PL 451/1995	PMDB (relator); VÁRIOS	1
219	459, de 25.3.2009	26/03/2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.	HABITAÇÃO		Agenda Positiva Imediata	JUSTIÇA/PT; MPOG/PT; FAZENDA/PT; CIDADES/PP	1	PL 3057/2000	PSDB (relator)	0
220	PLP 468/2009	16/04/2009	Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	FAZENDA/PT	1	PLP 462/2009	PSDB	0
221	PL 5080/2009	20/04/2009	Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. (II PACTO REPUBLICANO)	OUTROS		Agenda Positiva Preparatória	FAZENDA/PT; AGU/PT	1	PL 5615/2005; PL 2412/2007	PP; PSC	1
222	PL 5228/2009	15/05/2009	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências.	DIREITO ADM.		Agenda Positiva Prioritária	CASA CIVIL/PT; JUSTIÇA/PT; RELAÇÕES/PT; DEFESA/PT; AGU/PT; CGU/PT	1	PLS 268/1999 (PL 3494/2000); PL 0219/2003 (+ 3 apensos)	PT; PSDB	3
223	PL 5395/2009	09/06/2009	Altera o art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação de docentes para atuar na educação básica.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	EDUCAÇÃO/PT	1	PL 3971/2008	PMDB (relator)	1
224	PL 5413/2009	10/06/2009	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.	EDUCAÇÃO	FIES	Agenda Positiva Prioritária	EDUCAÇÃO/PT; FAZENDA/PT	1	PL 4881/2009	VÁRIOS	0
225	PL 5487/2009	24/06/2009	Institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, estabelece formas de controle e financiamento desse Programa, e dá outras providências.	MEIO AMBIENTE		Controle Preliminar de Risco	MEIO AMBIENTE/PT	1	PL 0792/2007 (+ 6 apensos)	PFL (relator)	0
226	466, de 29.7.2009	30/07/2009	Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados e dá outras providências.	ENERGIA		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; MINAS E ENERGIA/PMDB	1	PL 5532/2009	PT	3
227	PL 5798/2009	18/08/2009	Institui o Programa de Cultura do Trabalhador, cria o Vale-Cultura e dá outras providências.	CULTURA		Agenda Positiva Prioritária	CULTURA/PV	0	PL 6877/2006	PTB	0
230	PL 5940/2009	01/09/2009	Cria o Fundo Social - FS, e dá outras providências. Explicação da Ementa Projeto do pré-sal que cria o Fundo Social - FS com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental.	ENERGIA	PRÉ-SAL	Agenda Positiva Prioritária	MINAS E ENERGIA/PMDB; FAZENDA/PT; MPOG/PT; MDIC/Sem partido; CASA CIVIL/sem partido	1	PL 5417/2009	PT	3

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
218	PL 4869/2009	PL 6270/2005; PL 451/1995	0,33	PROGRESSIVA	3	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
219	459 de 25.3.2009	PL 3057/2000	0,00	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
220	PLP 468/2009	PLP 462/2009	0,00	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1	1
221	PL 5080/2009	PL 5615/2005; PL 2412/2007	0,17	PROGRESSIVA	3	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	1	1	0	0	0
222	PL 5228/2009	PLS 268/1999 (PL 3494/2000); PL 0219/2003 (+ 3 apensos)	0,33	CONGELADA	1	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	1	1	0	1	1
223	PL 5395/2009	PL 3971/2008	0,00	PROGRESSIVA	3	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	1	0	1	0
224	PL 5413/2009	PL 4881/2009	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	0	1	1	1
225	PL 5487/2009	PL 0792/2007 (+ 6 apensos)	0,33	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
226	466 de 29.7.2009	PL 5532/2009	0,33	SIMULTÂNEA	0	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
227	PL 5798/2009	PL 6877/2006	0,17	PROGRESSIVA	3	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	0	0	1	0
230	PL 5940/2009	PL 5417/2009	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art. 155 RICD	0	0	1	1	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
218	PL 4869/2009	PL 6270/2005; PL 451/1995	1	Lei nº 12.299, de 2010	Não houve pedido de URGÊNCIA. Até 2001 seguia o PL 451 para a ordem do dia, de onde não saiu mais. Isso acontece com frequência quando há vários pareceres divergentes entre as comissões. O PL 6270 avançou mais e estava ativo, sendo apensado ao PL 451. Seu substitutivo (07/05/2008) ficou próximo da proposta do governo. Nessa mesma época o Governo convocou grupo de trabalho para elaborar uma ampla modificação no estatuto do torcedor.
219	459, de 25.3.2009	PL 3057/2000	1	Lei nº 11.977, de 2009	BLOQUEIO - "neutralização da oposição"
220	PLP 468/2009	PLP 462/2009	1	Lei Complementar nº 133, de 2009	Não houve URGÊNCIA e a Mesa indicou a apensação. Textos quase idênticos. PROJETO APRESENTADO QUASE QUE AO MESMO TEMPO QUE O CONGRESSO.
221	PL 5080/2009	PL 5615/2005; PL 2412/2007	0		INDUÇÃO. Foi solicitada URGÊNCIA. O assunto é bastante controverso e teve, nas proposições já em tramitação, duas rejeições. Tudo indica que o Executivo comprou a ideia e, para viabilizá-la, apresentou os projetos.
222	PL 5228/2009	PLS 268/1999 (PL 3494/2000); PL 0219/2003 (+ 3 apensos)	1	Lei nº 12.527, de 2011.	DESCONGELAMENTO de agenda, parada há 2030 dias. Houve uma vantagem no que tange à coordenação pois o relator da CCJ do PL 219 foi o mesmo da comissão especial criada a partir da apensação do PL do governo.
223	PL 5395/2009	PL 3971/2008	0		O texto apropriado, idêntico, resultou do parecer em comissão. Depois de apensado por determinação da Mesa, houve pedido de URGÊNCIA. Não havia necessidade de apresentação do projeto. Bastaria uma emenda. A única hipótese era de que o restante da proposta não fosse do agrado do governo. Mesmo assim, a manobra foi estranha.
224	PL 5413/2009	PL 4881/2009	1	Lei nº 12.202, de 2010	Os parlamentares ampliaram o FIES, e o governo aprimorou a proposta. Ver a justificativa do PL 4881, que já renunciava as intenções do governo em estabelecer a medida. Ver também a notícia coletada.
225	PL 5487/2009	PL 0792/2007 (+ 6 apensos)	0		INDUÇÃO. Não houve pedido de URGÊNCIA e foi apensado por decisão da Mesa. Projeto foi avaliado pelo mesmo relator. O texto do governo apresentava muito mais complexidade. As propostas compartilhavam os mesmos objetivos.
226	466, de 29.7.2009	PL 5532/2009	1	Lei nº 12.111, de 2009	Mais um caso em que as partes apresentam em curtíssimo espaço de tempo. Textos com os mesmos objetivos, mas com abordagens diferenciadas.
227	PL 5798/2009	PL 6877/2006	0		BLOQUEIO. Houve requerimento de URGÊNCIA constitucional e a Mesa determinou tramitação independente. Texto muito semelhante ao do PL 6877. Sem participação dos relatores. No entanto, o autor do PL 6877, Dep. José Múcio era Ministro das Relações Institucionais e, justamente no dia da apresentação do PL do governo, foi convidado a ser ministro do TCU. Não houve nenhuma solicitação de apensação, inclusive pelo fato de o PL 6877 já ter dois pareceres. Interessante é o fato de que a urgência não foi requerida na apresentação do projeto, mas apenas após a indicação da Mesa sobre a tramitação, que indicou ao projeto tramitação independente.
230	PL 5940/2009	PL 5417/2009	1	Lei nº 12.351, de 2010	

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
231	PL 5941/2009	01/09/2009	Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá outras providências.	ENERGIA	PRÉ-SAL	Controle Urgente de Risco	MINAS E ENERGIA/PMDB; FAZENDA/PT; MPOG/PT; MDIC/Sem partido; CASA CIVIL/sem partido	1	PL 5334/2009	PDT	1
232	PL 6077/2009	18/09/2009	Dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar destinada à produção de açúcar, etanol e demais biocombustíveis derivados da cana-de-açúcar, estabelece diretrizes para o zoneamento agroecológico nacional da cana-de-açúcar, e dá outras providências.	ENERGIA		Agenda Positiva Preparatória	AGRICULTURA/; MEIO AMBIENTE/PT; FAZENDA/PT; MINAS E ENERGIA/PMDB; DES. AGRÁRIO/PT	1	PL 3680/2008	PT	3
233	PL 6463/2009	20/11/2009	Dispõe sobre as contribuições devidas para os conselhos profissionais em geral, bem como sobre a forma de cobrança, pelos conselhos, das anuidades e multas por violação da ética.	TRABALHO		Controle Preliminar de Risco	TRABALHO/PDT	0	PL 3507/2008	PT	2
234	PL 6616/2009	14/12/2009	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, para adicionar os tipos penais qualificados de peculato, concussão, corrupção passiva e corrupção ativa, tornando-os hediondos e passíveis de prisão temporária.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT; AGU/PT; CONTROLADORIA/PT	1	PL 3760/2004 (+ 2 apensos); PL 0379/2007; PL 4641/2004	PSDB (Relator); PT; SEM PARTIDO	0
237	475, de 23.12.2009	24/12/2009	Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social em 2010 e 2011.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	REAJUSTE BENEFÍCIOS	Controle Imediato de Risco	PREVIDÊNCIA/PT	1	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PLS 058/2003 (PL 4434/2008) (+ 12 apensos)	PTB (relator)	0
238	PL 6722/2010	29/01/2010	Institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - Procultura, e dá outras providências.	CULTURA		Agenda Positiva Preparatória	CULTURA/PV; MPOG/PT; FAZENDA/PT; JUSTIÇA/PT	1	PL 1139/2007 (+ 6 apensos)	VÁRIOS	0
239	482, de 10.2.2010	10/02/2010	Dispõe sobre medidas de suspensão de concessões ou outras obrigações do País relativas aos direitos de propriedade intelectual e outros, em casos de descumprimento de obrigações do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio - OMC.	OUTROS		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; MDIC/Sem partido; RELAÇÕES/PT	1	PL 1893/2007	PT	3
240	PL 6826/2010	18/02/2010	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.	DIREITO ADM.		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT; CGU/PT; AGU/PT	1	PL 1142/2007	PT	3
241	PL 6960/2010	12/03/2010	Altera e acresce dispositivos à Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e dispõe sobre a proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços de transporte aéreo público, e dá outras providências.	LEGISLAÇÃO AÉREA		Agenda Positiva Preparatória	DEFESA/PMDB	0	PL 0841/1995 (+ 25 apensos)	VÁRIOS	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
231	PL 5941/2009	PL 5334/2009	0,50	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	2	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL; Urgência art. 155 RICD	0	0	0	1	0	1	1
232	PL 6077/2009	PL 3680/2008	0,33	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
233	PL 6463/2009	PL 3507/2008	0,33	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
234	PL 6616/2009	PL 3760/2004 (+ 2 apensos); PL 0379/2007; PL 4641/2004	0,17	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
237	475, de 23.12.2009	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PLS 058/2003 (PL 4434/2008) (+ 12 apensos)	0,67	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
238	PL 6722/2010	PL 1139/2007 (+ 6 apensos)	0,17	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	0	0
239	482, de 10.2.2010	PL 1893/2007	0,17	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
240	PL 6826/2010	PL 1142/2007	0,17	PROGRESSIVA	3	3	NORMAL	3		0	0	1	0	0	0	0
241	PL 6960/2010	PL 0841/1995 (+ 25 apensos)	0,50	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	1	0	1	0	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
231	PL 5941/2009	PL 5334/2009	1	Lei nº 12.276, de 2010	O projeto do governo foi mais claro, mais completo e também não concordou completamente com os termos do PL apropriado. Estranhamente não foi pedido para ser desapensado do PL 5938.
232	PL 6077/2009	PL 3680/2008	0		INDUÇÃO. Não houve pedido de URGÊNCIA. A tramitação foi conjunta. No entanto, a matéria não prosperou. Ressalta-se que a CE já havia sido criada antes da apensação do PL do governo. Textos parecidos, mas que contém objetivos um pouco diferenciados.
233	PL 6463/2009	PL 3507/2008	0		INDUÇÃO. O PL 3507 havia avançado, com parecer pela aprovação. O texto do governo foi mais abrangente. Acredita-se que houve reclamação dos Conselhos Profissionais. O mesmo relator que havia aprovado o PL 3507 o rejeitou posteriormente à apresentação do PL 6463. Posteriormente, o conteúdo do projeto foi incorporado pelo Congresso ao texto da MP 536, do governo Dilma.
234	PL 6616/2009	PL 3760/2004 (+ 2 apensos); PL 0379/2007; PL 4641/2004	0		INDUÇÃO. A agenda estava em andamento. Cada PL tramitava em separado. Os objetivos foram os mesmos, mas o governo preferiu adotar melhor estruturar o código penal para depois qualificar os crimes como hediondos, tal como fez o PL 379, de dep. do PT. É importante ressaltar que o PL 3760 relatado pelo PSDB foi rejeitado, tendo como relator do vencido um Dep. do PT. Houve aperfeiçoamento do texto, mas nenhuma conexão com os autores. Não parece ser bloqueio pois os textos não diferem muito. RESSALTE-SE: trata-se de um caso onde fica patente as diferentes percepções de um mesmo partido (PT) acerca das matérias .
237	475, de 23.12.2009	PL 2539/1996 (+ 2 apensos); PLS 058/2003 (PL 4434/2008) (+ 12 apensos)	1	Lei nº 12.254, de 2010.	BLOQUEIO. O governo manteve a postura anterior, mas o Congresso ainda insiste em adotar o percentual de reajuste do SM para os demais aposentados que ganham acima desta referência. Além disso, intensifica-se no Congresso um movimento de retirada do fator previdenciário para o cálculos dos benefícios.
238	PL 6722/2010	PL 1139/2007 (+ 6 apensos)	0		INDUÇÃO. O governo tenta conduzir a agenda de acordo com suas preferências. Mas cooperou na medida em que permitiu a tramitação conjunta, sem urgência. A apensação foi a pedido do autor do PL 1139.Os relatores eram da base.
239	482, de 10.2.2010	PL 1893/2007	1	Lei nº 12.270, de 2010	Mesmos objetivos, texto semelhante e sem participação do autor ou de qualquer parlamentar envolvido na tramitação do PL 1893, o qual estava com tramitação ativa.
240	PL 6826/2010	PL 1142/2007	0		A agenda estava em andamento, e o texto apresentava muitas semelhanças. Já havia tramitado em duas comissões, mas sem qualquer mudança. Daí a colocação de sua própria proposição. Governo pode aguardar o melhor momento para apresentar uma proposição sem que ela seja apensada (de acordo com as regras regimentais). Além disso, a Mesa criou comissão especial com base na proposta do governo.
241	PL 6960/2010	PL 0841/1995 (+ 25 apensos)	0		ARBITRAGEM. Não houve URGÊNCIA. A apensação foi a pedido do Dep. Carlos Eduardo Cadoca.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
242	PL 6961/2010	15/03/2010	Altera e acresce dispositivos à Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, e dá outras providências.	LEGISLAÇÃO AÉREA		Agenda Positiva Preparatória	DEFESA/PMDB	0	PLS 184/2004 (PL 6716/2009) +25 apensos	VÁRIOS	0
243	PLP 589/2010	14/07/2010	Altera a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, estabelecendo sistemática de equalização para entrega de valores ao Fundo de Participação dos Municípios.	FEDERALISMO	FPM	Controle Preliminar de Risco	FAZENDA/PT	1	PLP 463/2009 (+ 2 apensados)	PP; PR; PSDB	0
244	PL 7672/2010	16/07/2010	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos corporais ou de tratamento cruel ou degradante.	OUTROS		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT; DIREITOS HUMANOS/PT	1	PL 2654/2003	PT	3
245	495, de 19.7.2010	19/07/2010	Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.	DIREITO ADM.		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; EDUCAÇÃO/PT; MPOG/PT;	1	PL 3283/2008	PSB	1
246	496, de 19.7.2010	19/07/2010	Dispõe sobre o limite de endividamento de Municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, sobre imóveis oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, sobre dívidas referentes ao patrimônio imobiliário da União, sobre acordos envolvendo patrimônio imobiliário da União, transfere o domínio útil de imóveis para a Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ, e dá outras providências.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	Controle Imediato de Risco	PREVIDÊNCIA/PT	1	PLS 0385/2008 (PL 1208/2011)	PSB	1
248	517, de 30.12.2010	31/12/2010	Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que específica, altera as Leis nos 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.478, de 29 de maio de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares - RENUCLEAR, dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga, altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento, e dá outras providências.	ENERGIA		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; MDIC/Sem partido; MPOG/PT; MINAS E ENERGIA/PMDB; C&T/PSB	1	PLS 311/2009 (arts. 10 a 13)	PTB e DEM (relator)	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	SF (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
242	PL 6961/2010	PLS 184/2004 (PL 6716/2009) +25 apensos	0,50	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	1	0	1	0	0
243	PLP 589/2010	PLP 463/2009 (+ 2 apensados)	0,33	AGUARDANDO DISCUSSÃO	2	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0	0
244	PL 7672/2010	PL 2654/2003	0,00	CONGELADA	1	3	NORMAL	3		0	0	1	0	0	0	0
245	495, de 19.7.2010	PL 3283/2008	0,00	CONGELADA	1	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
246	496, de 19.7.2010	PLS 0385/2008 (PL 1208/2011)	0,50	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1
248	517, de 30.12.2010	PLS 311/2009 (arts. 10 a 13)	0,33	PROGRESSIVA	3	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
242	PL 6961/2010	PLS 184/2004 (PL 6716/2009) +25 apensos	0		ARBITRAGEM. Não houve URGÊNCIA. A apensação foi a pedido do Dep. Carlos Eduardo Cadoca.
243	PLP 589/2010	PLP 463/2009 (+ 2 apensados)	0		INDUÇÃO. O governo apresentou o projeto sem pedido de URGÊNCIA e a Mesa apensou imediatamente nas proposições existentes. Dá a sua versão para sanar o problema da queda de arrecadação dos estados e municípios.
244	PL 7672/2010	PL 2654/2003	0		DESCONGELAMENTO com PARTICIPAÇÃO. da agenda. Projeto estava estagnado há 1619 dias. O PL do governo foi muito semelhante ao que tramitava e contou com a relatoria da autora do projeto apropriado (Maria do Rosário)! O PL da Deputada já havia sido aprovado por três comissões e já estava na pauta da ordem do dia. Por isso, não poderia ter apensações. Interessante verificar que o projeto somente ganhou projeção quando o governo virou titular da proposta, batizada como "lei da palmada".
245	495, de 19.7.2010	PL 3283/2008	1	Lei nº 12.349, de 2010	BLOQUEIO. Não houve participação. O Executivo pegou o PL para compor a MP, agregando mais dispositivos.
246	496, de 19.7.2010	PLS 0385/2008 (PL 1208/2011)	1	Lei nº 12.348, de 2010	No Senado, foi aprovado substitutivo que disciplinava mais a proposta original. No entanto, o governo insistiu na mera prorrogação dos prazos.
248	517, de 30.12.2010	PLS 311/2009 (arts. 10 a 13)	1	Lei nº 12.431, de 2011	BLOQUEIO. O PLS 311 é mais abrangente e completo. O governo selecionou apenas o setor de energia nuclear. "A instituição do Renuclear foi justificada pela previsão de crescimento do consumo de energia por habitante, sendo que a energia nuclear tem potencial para constituir uma fonte complementar à geração hidrelétrica. Matéria muito relevante, mas que carece de urgência, em nossa opinião, principalmente quando no Congresso Nacional já tramitam propostas semelhantes".

**APÊNDICE F - BANCO DE DADOS - CASOS DE ESTÁGIO
“SIMULTÂNEO”**

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Possível tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
7	PL-1457/1996	19/01/1996	Submete a consideração do Congresso Nacional o projeto de Lei que "Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências".	CIÊNCIA E TECNOLOGIA		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 1325/1995	PPB	1
9	PL-1788/1996	17/04/1996	INSTITUI O SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMUNITARIA. Explicação: RADIO COMUNITARIA).	TELECOM		Agenda Positiva Preparatória	COMUNICAÇÕES/PSDB	1	PL 1521/1996	PPB	1
13	PL-2314/1996	22/08/1996	Altera dispositivo dos Decretos-Leis nºs 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar e Código de Processo Penal Militar, respectivamente. Explicação: ESTABELECENDO QUE NÃO CONSTITUEM CRIMES MILITARES O HOMICÍDIO E A LESÃO CORPORAL COMETIDOS CONTRA CIVIL POR OFICIAIS E PRAÇAS DAS POLÍCIAS MILITARES E DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES DOS ESTADOS E DO DF, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE POLÍCIAMENTO.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 2190/1996	PT	0
23	PL-3043/1997	28/04/1997	Institui a modalidade de ensino religioso ecumênico na educação fundamental e dá outras providências. Explicação: Prazo de 45 dias.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	EDUCAÇÃO/PSDB	1	PL 2757/1997	PSDB	3
33	PL-4185/1998	26/02/1998	Altera a redação do art. 7º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Explicação: Destina parte dos recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério - FUNDEF, ao pagamento de remuneração de profissionais do magistério quando formalmente cedidos, em instituições de ensino especial de caráter filantrópico, sem fins lucrativos, inclui as Apaes e as Sociedades Pestalozzi.	EDUCAÇÃO		Agenda Positiva Preparatória	EDUCAÇÃO/PSDB	1	PL 4095/1998	PSDB	3
39	PL-4686/1998	09/07/1998	Acresce inciso ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos nos termos do art. 5º, inciso XLIII da Constituição. Explicação: Inclui dentre os crimes hediondos o falsificar, corromper, adulterar ou alterar produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PMDB	0	PL 4628/1998; PL 4668/1998	VÁRIOS	0
50	PL-2222/1999	02/12/1999	Acrescenta dispositivos à Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público e define crimes.	TRABALHO		Agenda Positiva Prioritária	TRABALHO/PPB	0	PL 1929/1999	PMDB	1
63	PL-3811/2000	28/11/2000	Altera a Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, que "Estatui normas reguladoras do trabalho rural e dá outras providências". Explicação: Possibilita aos empregadores rurais reunirem-se em associação com a finalidade de contratar trabalhadores rurais, garantindo-lhes direitos trabalhistas.	TRABALHO		Agenda Positiva Preparatória	TRABALHO/PPB	0	PL 3685/2000	PTB	0
64	PL-3997/2001	12/01/2001	Dá nova redação aos arts. 1º e 5º, caput e de seu § 1º, da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust. Explicação: Estabelece que todas as prestadoras de serviços de telecomunicações, tanto no regime público como no privado, terão acesso aos recursos do FUST, desde que o objetivo seja a universalização dos serviços.	TELECOM		Agenda Positiva Preparatória	COMUNICAÇÕES/PSDB	1	PL 3389/2000	PTB	0

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
7	PL-1457/1996	PL 1325/1995	0,17	SIMULTÂNEA	0	3	Urgência art. 64 CF	2	NORMAL	0	1	0	0	1	1
9	PL-1788/1996	PL 1521/1996	0,00	SIMULTÂNEA	0	3	NORMAL	3		0	0	0	0	1	1
13	PL-2314/1996	PL 2190/1996	0,17	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	1	1
23	PL-3043/1997	PL 2757/1997	0,00	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1
33	PL-4185/1998	PL 4095/1998	0,00	SIMULTÂNEA	0	4	NORMAL	3	RETIRADA	0	1	0	1	0	1
39	PL-4686/1998	PL 4628/1998; PL 4668/1998	0,17	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1
50	PL-2222/1999	PL 1929/1999	0,50	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1
63	PL-3811/2000	PL 3685/2000	0,17	SIMULTÂNEA	0	3	NORMAL	3		0	0	0	0	0	0
64	PL-3997/2001	PL 3389/2000	0,33	SIMULTÂNEA	0	4	NORMAL	3	RETIRADA	0	1	0	0	1	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
7	PL-1457/1996	PL 1325/1995	1	Lei nº 9.456, de 1997	Texto semelhante. Sem URGÊNCIA, sem CE, apensado.
9	PL-1788/1996	PL 1521/1996	1	Lei nº 9.612, de 1998	Texto semelhante. Sem URGÊNCIA, sem CE e foi apensado. INDUÇÃO.
13	PL-2314/1996	PL 2190/1996	0		Texto semelhante. Sem URGÊNCIA, sem CE, nem apensado (o apensamento foi a pedido de parlamentar, Dep. Arnaldo Faria de Sá).
23	PL-3043/1997	PL 2757/1997	1	Lei nº 9.475, de 1997	Texto semelhante. Sem CE, apensado. A urgência regimental foi pedida pelos líderes, tendo em vista a apensação. INDUÇÃO.
33	PL-4185/1998	PL 4095/1998	0		Texto idêntico. Sem URGÊNCIA, sem CE, apensado. INDUÇÃO. Dois meses depois o governo retirou a proposição. Tramitação do PL 4095 foi muito recente.
39	PL-4686/1998	PL 4628/1998; PL 4668/1998	1	Lei nº 9.695, de 1998	Texto do governo fazia diferença apenas para produtos medicinais no hall de crimes hediondos por adulteração. O PL 4668 foi subscrito por parlamentares de vários partidos. Houve urgência solicitada pelos líderes. APROPRIAÇÃO por CATALIZAÇÃO. PL 4628 é que se tornou lei.
50	PL-2222/1999	PL 1929/1999	0		Texto semelhante, mas o do Governo foi mais bem estruturado. URGÊNCIA foi requerida depois, pelos líderes. Sem CE e foi apensado, mas também houve requerimento para votação do PL 2222 prévia e em separado ao do PL 1929. Não prosperou no Senado, onde foi arquivada. CATALIZAÇÃO.
63	PL-3811/2000	PL 3685/2000	0		Texto semelhante. Sem URGÊNCIA, sem CE e tramitação independente. INDUÇÃO, embora as tramitações ainda permaneçam independentes e inconclusas.
64	PL-3997/2001	PL 3389/2000	0		Texto semelhante. O texto do governo é mais completo. Sem URGÊNCIA, sem CE, tramitação independente, mas que foi solicitada pela CCJC a apensação. APROPRIAÇÃO por INDUÇÃO. A tramitação do PL 3389 estava muito recente. Governo Lula mandou retirar.

Nº do Caso	Proposição do Executivo	Publicação	Ementa	Tema	Matéria Relevante	Possível tipo de Apropriação	Ministério/Partido envolvido diretamente	Ministério do Partido do Presidente (Sim=1)	PLs submetidos à Apropriação	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Convergência partidária (Classificação)
77	PL-5659/2001	31/10/2001	Acrescenta o art. 287-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 Código Penal. Explicação: Torna crime a simulação de ato terrorista, capaz de provocar alarme, ou produzir pânico ou tumulto.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PSDB	1	PL 5617/2001; PL 5626/2001	PPS; PT	0
98	PLP 73/2003	30/07/2003	Altera dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996 - Código Tributário Nacional, e dá outras providências".	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	FAZENDA/PT	1	PLP 72/2003	PFL	0
103	PL 2504/2003	12/11/2003	Dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, no âmbito dos Municípios, e dá outras providências.	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	CASA CIVIL/PT	1	PL 1661/2003	PFL	0
132	PL 5586/2005	04/07/2005	Acrescenta o art. 317-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Preparatória	JUSTIÇA/PT	1	PL 5363/2005	PT	3
147	PL 6673/2006	07/03/2006	Dispõe sobre a movimentação, estocagem e comercialização de gás natural, altera e acresce dispositivos à Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.	ENERGIA		Controle Urgente de Risco	MINAS E ENERGIA/PMDB	0	PL 6666/2006; PL 334/2007 (PLS 226/2005)	PT;PFL	2
150	PL 6793/2006	23/03/2006	Dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal.	DIREITO PENAL		Agenda Positiva Prioritária	JUSTIÇA/PT	1	PLS 048/2006 (PL 7342/2006); PL 6714/2006	PFL;PPS	0
178	374, de 31.5.2007	31/05/2007	Altera o art. 12 da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, que dispõe sobre o prazo para apresentação de dados para fins de compensação financeira entre o regime geral de previdência social e os regimes próprios de previdência social.	PREVIDÊNCIA SOCIAL	COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	Controle Imediato de Risco	PREVIDÊNCIA/PT	1	PL 1212/2007	PPS	0
220	PLP 468/2009	16/04/2009	Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.	TRIBUTAÇÃO		Agenda Positiva Prioritária	FAZENDA/PT	1	PLP 462/2009	PSDB	0
226	466, de 29.7.2009	30/07/2009	Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados e dá outras providências.	ENERGIA		Agenda Positiva Imediata	FAZENDA/PT; MINAS E ENERGIA/PMDB	1	PL 5532/2009	PT	3

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Aproximação de Preferências (Código)	Estágio no Congresso	Estágio no Congresso (código)	Prioridade da agenda (código)	Regime CD	Regime de tramitação CD	Mudança tramitação CD	Acelera	Retarda	CE CD (Sim=1)	Apensado CD pela Mesa (Sim=1)	Apensado CD a pedido (Sim=1)	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)
77	PL-5659/2001	PL 5617/2001; PL 5626/2001	0,33	SIMULTÂNEA	0	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0
98	PLP 73/2003	PLP 72/2003	0,17	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1
103	PL 2504/2003	PL 1661/2003	0,00	SIMULTÂNEA	0	2	Urgência art. 64 CF	2		0	0	0	0	0	1
132	PL 5586/2005	PL 5363/2005	0,00	SIMULTÂNEA	0	3	NORMAL	3		0	0	0	1	0	0
147	PL 6673/2006	PL 6666/2006; PL 334/2007 (PLS 226/2005)	0,50	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	1	1	0	1
150	PL 6793/2006	PLS 048/2006 (PL 7342/2006); PL 6714/2006	0,17	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	0	0	1
178	374, de 31.5.2007	PL 1212/2007	0,17	SIMULTÂNEA	0	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1
220	PLP 468/2009	PLP 462/2009	0,00	SIMULTÂNEA	0	2	NORMAL	3	Urgência art. 155 RICD	1	0	0	1	0	1
226	466, de 29.7.2009	PL 5532/2009	0,33	SIMULTÂNEA	0	0	Urgência MP	0		0	0	0	0	0	1

Nº do Caso	Proposição do Executivo	PLs submetidos à Apropriação	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo	OBS
77	PL-5659/2001	PL 5617/2001; PL 5626/2001	0		INDUÇÃO. Textos diferentes para alcançar os mesmos objetivos. O governo não apresentou URGÊNCIA e a Mesa apensou automaticamente aos já existentes.
98	PLP 73/2003	PLP 72/2003	1	Lei Complementar nº 118, de 2005	Houve URGÊNCIA, mas a Mesa indicou a apensação. PROJETO APRESENTADO QUASE QUE AO MESMO TEMPO QUE O CONGRESSO. O texto do governo é mais enxuto, indicando sua não concordância com todos os dispositivos do PLP 72. Ver mensagem do Executivo, que já faz menção ao "labor" do Congresso.
103	PL 2504/2003	PL 1661/2003	1	Lei nº 10.819, de 2003	O governo incorreu em notável falha por ter apresentado um projeto aprovado pela Casa Civil (ver data da mensagem) às vésperas de se aprovar o texto da Câmara. Importante destacar que foi declarado prejudicado, uma vez que o governo havia solicitado urgência constitucional, obrigando a Mesa da Câmara a se posicionar. Outro fato interessante é que o projeto foi de autoria de um importante líder da oposição (Rodrigo Maia). Observar o caso do PL 4727/2004, do governo, onde ele não repetiu o erro de pedir urgência, fugindo de algum pronunciamento da Mesa da Câmara acerca de sua prejudicialidade, que seria dada como certa.
132	PL 5586/2005	PL 5363/2005	0		INDUÇÃO. Não houve URGÊNCIA e o projeto foi apensado. Novamente temos um caso de antecipação de agenda pelo Congresso. De qualquer modo, não valeria a pena o Governo investir apenas na proposição já em curso? Talvez a estratégia seja sempre a de colocar uma própria para acelerar o processo. (?)
147	PL 6673/2006	PL 6666/2006; PL 334/2007 (PLS 226/2005)	1	Lei nº 11.909, de 2009	Algumas partes do projeto foram aproveitadas. Ao longo da tramitação, realizada por Comissão Especial, prevalece o PL do governo. Me pareceu a intenção do governo apresentar algo para ficar mais "apropriado" às suas preferências.
150	PL 6793/2006	PLS 048/2006 (PL 7342/2006); PL 6714/2006	1	Lei nº 11.464, de 2007	BLOQUEIO. Houve pedido de URGÊNCIA constitucional. A tramitação foi separada. As preferências registradas pelos PLS 4911 e 5843 eram opostas as do governo. Ao contrário, o PLS 48 e, em parte, o PL 6714, apresentaram textos que se aproximavam das preferências do governo, que entendeu necessário apresentar sua própria proposta.
178	374, de 31.5.2007	PL 1212/2007	1	Lei nº 11.531, de 2007	
220	PLP 468/2009	PLP 462/2009	1	Lei Complementar nº 133, de 2009	Não houve URGÊNCIA e a Mesa indicou a apensação. Textos quase idênticos. PROJETO APRESENTADO QUASE QUE AO MESMO TEMPO QUE O CONGRESSO.
226	466, de 29.7.2009	PL 5532/2009	1	Lei nº 12.111, de 2009	Mais um caso em que as partes apresentam em curtíssimo espaço de tempo. Textos com os mesmos objetivos, mas com abordagens diferenciadas.

ANEXO A - SALÁRIO MÍNIMO E BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: PLS DO LEGISLATIVO

	PL	ANO	PARLAMENTAR	PARTIDO	DESCRIÇÃO	
PRINCIPAL	PL 1	1995	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Salários, o salário mínimo e dá outras providências. Estabelece que em primeiro de maio de 1995, o salário mínimo mensal será calculado com a aplicação do IPCR integral de julho de 1994 a maio de 1995, sobre valor de oitenta e cinco reais. Altera o Decreto-lei nº 5.452, de 1943.	
	PL 221	1995	João Mendes	PTB	Dispondo que a partir de primeiro de abril de 1995 o salário mínimo sofrerá um acréscimo mensal nominal de cinco reais em seu valor, até atingir o valor nominal de trezentos reais.	
	PL 403	1995	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre a pré-fixação de preços e salários e dá outras providências.	
	PL 630	1995	Miro Teixeira	PDT	Estabelece que em primeiro de maio de 1996 o salário mínimo mensal será de duzentos reais.	
	PL 648	1995	Wilson Braga	PDT	Define que se a taxa de inflação for igual ou superior a dois por cento, o reajuste será mensal e automático, se a taxa for de um por cento e inferior a dois por cento será trimestral, correspondendo ao índice acumulado no período de três meses.	
	PL 691	1995	Jair Meneguelli	PT	Dispõe que os salários dos trabalhadores serão reajustados, automaticamente, a título de antecipação, pela variação acumulada do INPC sempre que essa variação atinja, no mínimo, o percentual de seis por cento e assegura aos trabalhadores, no mês de julho de 1995, reajuste dos salários em percentual correspondente a variação acumulada do IPC-R entre o mês da última data-base anterior a publicação desta Lei, e o mês de junho de 1995.	
	PL 717	1995	Inácio Arruda	PCdoB	Estabelece que em 1º de maio de 1996 o valor do salário mínimo será de, pelo menos, R\$ 180,00 (cento e oitenta reais mensais).	
	PL 803	1995	Welson Gasparini	PSDB	Estabelece que o salário mínimo passa a ser corrigido trimestralmente, de acordo com o INPC apurado no período, mais quinze por cento, aplicando-se, igualmente, aos benefícios da previdência social.	
	APENSADOS	PL 1847	1996	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo e dá outras providências. Reajusta o salário mínimo para R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), em primeiro de maio de 1996.
		PL 3332	1997	Paulo Paim	PT	Estabelece que o salário mínimo que foi aumentado em 1º de maio de 1997 para R\$ 120,00 (cento e vinte reais), será acrescido no mês subsequente à aprovação desta lei de R\$ 0,40 (quarenta centavos) a hora, e que em todos os 1º de maio que suceder a esse, o salário mínimo terá um acréscimo de R\$ 0,20 (vinte centavos) a hora.
PL 4459		1998	Francisco Rodrigues	PTB	Estabelece que a partir da data da promulgação da emenda constitucional que trata da reforma da administração pública, o valor do salário mínimo mensal será equivalente a um e meio por cento do teto salarial fixado constitucionalmente, e será reajustado na mesma época e pelos mesmos índices daquele.	
PL 4587		1998	Edinho Bez	PMDB	Garante a correção anual dos salários, nas datas-base de cada categoria profissional, pela variação do INPC que medir a inflação do período de competência.	
PL 71		1999	Alceu Colares	PDT	Dispõe sobre a realização de pesquisa prévia que estabeleça as necessidades básicas previstas na Constituição Federal para cálculo do reajuste do salário mínimo nacional.	
PL 194		1999	Jandira Feghali	PCdoB	Dispõe que no dia primeiro de maio de cada ano, os valores do salário mínimo e dos benefícios previdenciários serão reajustados em percentual equivalente à variação acumulada do INPC verificada nos doze meses imediatamente anteriores.	
PL 347		1999	José Pimentel	PT	Dispõe sobre a política nacional de reajustes de salários e dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social. Estabelece que os salários serão reajustados automaticamente de acordo com o INPC, quando atingir seis por cento, a título de antecipação.	

	PL	ANO	PARLAMENTAR	PARTIDO	DESCRIÇÃO
PRINCIPAL	PL 1	1995	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Salários, o salário mínimo e dá outras providências. Estabelece que em primeiro de maio de 1995, o salário mínimo mensal será calculado com a aplicação do IPCR integral de julho de 1994 a maio de 1995, sobre valor de oitenta e cinco reais. Altera o Decreto-lei nº 5.452, de 1943.
	PL 347	1999	José Pimentel	PT	Dispõe sobre a política nacional de reajustes de salários e dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social. Estabelece que os salários serão reajustados automaticamente de acordo com o INPC, quando atingir seis por cento, a título de antecipação.
	PL 386	1999	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Manutenção do Poder Aquisitivo dos Salários. Estabelece que os salários serão reajustados automaticamente, assim que o índice utilizado na recomposição salarial, na data base, sofrer um incremento de dez por cento.
	PL 414	1999	Alceu Colares	PDT	Dispõe sobre a indexação automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Estabelece que os salários serão reajustados automaticamente de acordo com o INPC, quando atingir 5% (cinco por cento), a partir do último aumento, reajustamento de salário ou início do contrato de trabalho.
	PL 385	1999	Paulo Paim	PT	Dispõe que em primeiro de maio de 1999, o salário mínimo mensal terá seu valor reajustado de acordo com o índice da inflação verificada durante os doze meses antecedentes e um incremento real de R\$ 0,20 por hora.
	PL 408	1999	Luiz Bittencourt	PMDB	Dispõe sobre a concessão de reajustes mensais ao salário mínimo, para preservação de seu valor real. Concede reajuste em percentual equivalente à variação integral do INPC.
APENSADOS	PL 1032	1999	Paulo Paim	PT	Estabelece que em primeiro de maio de ano 2000, o salário mínimo mensal terá seu valor fixado em R\$ 200,00 (duzentos reais) + benefícios da previdência.
	PL 1033	1999	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Manutenção do Poder Aquisitivo dos Salários.
	PL 1170	1999	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo, a Comissão Nacional do Salário Mínimo e dá outras providências.
	PL 4905	1999	Agnelo Queiroz	PCdoB	Dispõe que o salário mínimo será de R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), a partir de primeiro de fevereiro de 1999 até o dia 30 de abril de 1999.
	PL 2596	2000	Luiz Mainardi	PT	Estabelece que o reajuste do salário mínimo será em primeiro de maio e primeiro de novembro e nunca será menor que o INPC mais 5% (cinco por cento) a título de ganho real.
	PL 2729	2000	Airton Cascavel	PPB	Estabelece que a data de reajuste do salário mínimo será 01 de janeiro de 2001 e o seu valor deverá ser fixado até 31 de outubro de 2000.
	PL 2377	2000	Vivaldo Barbosa	PDT	Dispõe sobre o aumento do valor do salário mínimo atual de R\$ 136,00 para R\$ 271,58, em caráter emergencial.
	PL 2396	2000	Wagner Salustiano	PPB	Fixa o salário mínimo em R\$ 272,00 (duzentos e setenta e dois reais) a partir de primeiro de maio de 2000.
	PL 2455	2000	Medeiros	PFL	Altera o valor do salário mínimo para R\$ 180,00, a partir do dia primeiro de maio e concede abono.
	PL 2456	2000	Medeiros	PFL	Altera o valor do salário mínimo para R\$ 180,00, a partir do dia primeiro de maio de 2000.
	PL 2457	2000	Medeiros	PFL	Dispõe sobre a concessão de abono aos trabalhadores e aos segurados da Previdência Social, no mês de maio de 2000.
	PL 3166	2000	Medeiros	PFL	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2001.
PL 3167	2000	Medeiros	PFL	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2001. Fixa o salário mínimo em R\$ 177,00 (cento e setenta e sete reais).	

	PL	ANO	PARLAMENTAR	PARTIDO	DESCRIÇÃO
PRINCIPAL	PL 1	1995	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Salários, o salário mínimo e dá outras providências. Estabelece que em primeiro de maio de 1995, o salário mínimo mensal será calculado com a aplicação do IPCR integral de julho de 1994 a maio de 1995, sobre valor de oitenta e cinco reais. Altera o Decreto-lei nº 5.452, de 1943.
	PL 3396	2000	Medeiros	PFL	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2001. Fixa em R\$ 180,00 (cento e oitenta reais).
APENSADOS	PL 2743	2000	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre o salário mínimo e a manutenção do poder aquisitivo dos salários. Fixa em primeiro de maio de 2001 e 2002 novos reajustes do salário mínimo, e dos benefícios pagos pela previdência social.
	PL 7155	2002	Pedro Eugênio	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo e dá outras providências.
	PL 624	2003	Ney Lopes	PFL	Cria o salário mínimo do crescimento, vincula o aumento real ao PIB (Produto Interno Bruto), disciplina o reajuste periódico do poder aquisitivo e dá outras providências.
PRINCIPAL	PL 2539	1996	Arnaldo Faria de Sá	PTB	Dispõe sobre o índice a ser aplicado nos reajustes dos benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Aplica um índice que reflita a variação no custo de cesta consumo de indivíduos com mais de sessenta anos, que ganhem até cinco salários mínimos.
	PL 2810	1997	José Pimentel	PT	Fixa data para reajuste dos benefícios da Previdência Social. Fixa em primeiro de maio de cada ano.
APENSADOS	PL 4699	1998	Paulo Paim	PT	Altera dispositivos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e dá outras providências. Reajusta os valores dos benefícios previdenciários escolhendo o índice cuja variação acumulada for a maior no período de doze meses anteriores.
	PL 3146	2000	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre o reajuste a ser concedido aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social em 1º de maio de 2000.
PRINCIPAL	PL 3294	1997	Euler Ribeiro	PFL	Devem ser atualizados com base no número de salários mínimos a que correspondiam nas seguintes datas: em primeiro de abril de 1989, no caso dos benefícios em manutenção em 5 de outubro de 1988; em primeiro de junho de 1992, no caso dos benefícios com data de início compreendida entre 6 de outubro de 1988 e 5 de abril de 1991, inclusive, e no dia de seu início, no caso dos benefícios após 5 de abril de 1991.
	PL 3435	1997	José Pinotti	PMDB	Fixa valor mínimo para os benefícios mantidos pelo Regime Geral de Previdência Social. Fixa em R\$ 300,00 (trezentos reais) o valor mínimo dos benefícios previdenciários.
APENSADOS	PL 3513	1997	Welson Gasparini	PSDB	Dispõe sobre a correção dos valores de aposentadorias e pensões pagas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.
	PL 4079	1998	Silas Ribeiro	PMDB	Dispõe sobre a revisão dos valores dos benefícios previdenciários com base no número de salários mínimos da data da concessão.
	PL 4435	1998	Fernando Zuppo	PDT	Dispõe sobre a revisão dos benefícios previdenciários concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social a partir de julho de 1991.
	PL 5507	2001	Murilo Domingos	PTB	Dispõe sobre a recomposição dos valores dos benefícios pagos pela Previdência Social.
	PL 1182	2003	Luiz Carlos Hauy	PSDB	Estabelece que os valores dos benefícios previdenciários serão reajustados na mesma data e no mesmo índice do salário mínimo.
	PL 6795	2006	Durval Olato	PT	Altera a redação do art. 41 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre reajustes periódico e extraordinário dos benefícios RGPS e definir o maior índice como reajuste anual.
	PL 7150	2006	Jair Bolsonaro	PP	Altera a redação do inciso I, do art. 41 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, assegurando o reajustamento em percentual igual ou superior à variação da receita corrente líquida - RCL da União no ano anterior.
PL 7579	2006	Pompeo de Mattos	PDT	Garante aos aposentados e pensionistas reajuste de proventos na mesma data e percentual do salário mínimo.	

	PL	ANO	PARLAMENTAR	PARTIDO	DESCRIÇÃO
PRINCIPAL	PL 3753	2000	Pedro Eugênio	PPS	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo e dá outras providências. Dispõe que em primeiro de maio de 2001, o salário mínimo será elevado para R\$ 201,00 (duzentos e um reais).
APENSADOS	PL 4234	2001	Wellington Dias	PT	Cria regras para a fixação do valor do salário mínimo, a partir de 2002.
	PL 5136	2001	Medeiros	PL	Dispõe que em primeiro de abril de 2002, o salário mínimo mensal terá seu valor reajustado para R\$ 215,00 (duzentos e quinze reais), sendo os benefícios previdenciários reajustados conforme a dedução da variação acumulada do INPC em prazo determinado.

PRINCIPAL	PL 4919	2001	Paulo Paim	PT	Reajusta para R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) o valor do salário mínimo e em 38,89% (trinta e um inteiros e oitenta e nove centésimos) os benefícios da Previdência Social e a remuneração dos servidores civis e militares.
APENSADOS	PL 4926	2001	Paulo Paim	PT	Reajusta para R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) o valor do salário mínimo, e em 38,89% (trinta e oito inteiros e oitenta e nove centésimos) os benefícios da Previdência Social e a remuneração dos servidores civis e militares; fixa acréscimo de R\$ 0,20/ hora a partir de 2003, anualmente em primeiro de maio até o salário mínimo alcançar o valor determinado na Constituição Federal.
	PL 5137	2001	Medeiros	PL	Aumenta o salário mínimo, a partir de 1º de abril de 2002, para R\$ 215,00
	PL 5238	2001	Medeiros e Paulo Paim	PL e PT	Dispõe sobre o valor do salário mínimo, a partir de primeiro de abril de 2002, e dá outras providências.
	PL 5607	2001	Ignácio Arruda e outros	PCdoB	Fixando em R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) o valor do salário mínimo, a partir de 1º de abril de 2002.
	PL 5881	2001	Mauro Benevides	PMDB	Determina o valor do salário mínimo, a partir de 1º de abril de 2002. Fixando o salário mínimo em R\$ 210,00 (duzentos e dez reais).
	PL 7242	2002	Mauro Benevides	PMDB	Dispõe que em 1º de abril de 2003, o salário mínimo será reajustado em percentual equivalente à variação do INPC.

PRINCIPAL	PL 0112	2003	Pompeo de Mattos	PDT	Fixa o valor do salário mínimo em R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), a partir de 1º de maio de 2003, assegurando recomposição plena correspondente ao INPC acumulado nos últimos doze meses.
APENSADOS	PL 118	2003	Alceu Collares	PDT	Fixando o valor do salário mínimo em R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), a partir de 1º de maio de 2003, passando a ser reajustado anualmente, com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.
	PL 296	2003	Luciana Genro	PT	Fixa para 1º de maio de 2003 o aumento do salário mínimo pelo IPCA, com acréscimo de 19% (dezenove por cento), estende o reajuste aos benefícios da Previdência Social e aos servidores civis e militares; garante a recomposição anual dos salários.
	PL 554	2003	Paulo Magalhães	PFL	Fixa em R\$ 337,00 (trezentos e trinta e sete reais) mensais o valor do salário mínimo, a partir de maio de 2003.
	PL 563	2003	Rogério Silva	PPS	Fixa o valor do salário mínimo, a partir de 1º de maio de 2003. Fixa em R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais).
	PL 519	2003	Fernando Fabinho	PFL	Dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e a consequente manutenção do seu poder aquisitivo. Fixa em R\$ 300,00 (trezentos reais) o valor do salário mínimo, a partir de primeiro de abril de 2003.
	PL 628	2003	Serafim Venzon	PDT	Altera o art. 10 da Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, a fim de estabelecer o reajuste anual dos salários conforme a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor.

	PL	ANO	PARLAMENTAR	PARTIDO	DESCRIÇÃO
PRINCIPAL	PL 0112	2003	Pompeo de Mattos	PDT	Fixa o valor do salário mínimo em R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), a partir de 1º de maio de 2003, assegurando recomposição plena correspondente ao INPC acumulado nos últimos doze meses.
	PL 897	2003	Rogério Silva	PPS	Atualização dos salários em geral pelo INPC
APENSADOS	PL 790	2003	Paulo Lima	PMDB	Dispõe sobre o valor do salário mínimo, a partir de 1º de maio de 2003, e dá outras providências. Fixa o valor do salário mínimo em R\$ 282,00 (duzentos e oitenta e dois reais) a partir de 1º de maio de 2003.
	PL 622	2003	Pauderney Avelino	PFL	Determina o valor do salário mínimo e o reajuste dos benefícios da Previdência Social. Reajustando o salário mínimo para R\$ 330 (trezentos e trinta reais) a partir de 1º de abril de 2003.

PRINCIPAL	PL 3042	2004	Luciana Genro	PSOL	Fixa o valor do salário mínimo a partir de maio de 2004 e dá outras providências. Reajusta o valor do salário mínimo de acordo com o IPCA, acrescido ao reajuste o índice de 26% (vinte e seis por cento).
	PL 3073	2004	Alberto Goldman	PSDB	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2004, e dá outras providências. Aumenta o valor do salário mínimo para R\$ 300,00 .
APENSADOS	PL 3234	2004	Roberto Pessoa	PL	Fixa salário mínimo a partir de 1º de abril de 2004 e dá outras providências. Fixando o salário mínimo em R\$ 300,00 (trezentos reais).
	PL 3184	2004	Mauro Benevides	PMDB	Determina o valor do Salário Mínimo, a partir de 1º de maio de 2004. Fixa o salário mínimo em R\$ 300,00 (trezentos reais).
	PL 3291	2004	Fernando Fabinho	PFL	Fixa o valor do Salário Mínimo, a partir de 1º de maio de 2004 e dá outras providências. Fixa em R\$ 276,00 (duzentos e setenta e seis reais) o valor do salário mínimo.
	PL 3302	2004	José Roberto Arruda	PFL	Fixa o valor do salário mínimo, a partir de 1º de abril de 2004 e dá outras providências. Fixa em R\$ 320,00 o valor do salário mínimo.
	PL 3382	2004	Pedro Fernandes	PTB	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 1º de maio de 2004. Fixa em R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) o valor do salário mínimo.
	PL 3275	2004	Geddel Vieira Lima	PMDB	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 1º de maio de 2004. Fixa o salário mínimo em R\$ 330,00 (trezentos e trinta reais)
	PL 3415	2004	Pauderney Avelino	PFL	Determina o valor do salário mínimo e o reajuste dos benefícios da Previdência Social. Fixa o salário mínimo em R\$ 300,00 (trezentos reais), a partir de 1º de abril de 2004.
PL 3420	2004	Moroni Torgan	PFL	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 1º de maio de 2004. Fixa em R\$ 336,00, (trezentos e trinta e seis reais).	

PRINCIPAL	PL 3440	2004	Sandro Mabel	PL	Dispõe que o salário mínimo será reajustado, anualmente, a partir de 1º de maio de 2005 à proporção de no mínimo 10,41 acima da inflação medida pelo IPCA.
	PL 3668	2004	Júlio Delgado	PPS	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo.
APENSADOS	PL 4506	2004	Pauderney Avelino	PFL	Eleva o valor do salário mínimo para R\$ 325,00. Aumenta o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2005.
	PL 4638	2004	Fernando Fabinho	PFL	Fixa o valor do Salário Mínimo, a partir de 1º de maio de 2005 , e dá outras providências. Aumenta para R\$ 290,00 (Duzentos e noventa reais) o valor do salário mínimo.
	PL 5492	2005	Arnaldo Faria de Sá	PTB	Dispõe sobre o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social e das aposentadorias e pensões do regime próprio dos servidores públicos federais. Fixam o aumento em 15,38% (quinze inteiros e trinta e oito centésimos por cento); não podendo resultar em valor inferior ao número de salários mínimos que possuíam na data de sua concessão.

	PL	ANO	PARLAMENTAR	PARTIDO	DESCRIÇÃO
PRINCIPAL	PL 6392	2005	Mauro Benevides	PMDB	Determina o valor do Salário Mínimo, a partir de 1º de maio de 2006. Fixa o valor do salário mínimo em R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais).
APENSADO	PL 6538	2006	Pauderney Avelino	PFL	Determina o valor do salário mínimo a partir de 1º de abril de 2006. Fixando o valor do salário mínimo em R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco) Reais.
PRINCIPAL	PL 6776	2006	Renildo Calheiros	PCdoB	Institui regras para o reajuste periódico dos valores do salário mínimo. Estabelece que os valores do salário mínimo serão reajustados, a partir de março de 2007, pela variação do Produto Interno Bruto (PIB), ou pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulado, acrescido do índice de produtividade média do trabalho total.
PRINCIPAL	PLS 255	2002	Carlos Patrocínio	PTB	Altera a Lei nº 10525, de 06 de agosto de 2002, que "dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2002, e dá outras providências". (Propõe modificação para o reajuste anual do salário mínimo).
PRINCIPAL	PLS 058	2003	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre a atualização das aposentadorias e pensões pagas pela Previdência Social aos seus segurados e, pela União, aos seus inativos e pensionistas.
PRINCIPAL	PLS 244	2003	Paulo Paim	PT	Altera a Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991, para disciplinar a correção dos benefícios previdenciários.
PRINCIPAL	PLS 005	2003	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre reajuste do valor do salário mínimo, a partir de maio de 2004, e dá outras providências.
APENSADOS	PLS 200	2004	Paulo Paim	PT	Dispõe sobre o reajuste do valor do salário mínimo estipulado no art. 7º, IV, da Constituição Federal.
APENSADOS	PLS 314	2005	Paulo Paim	PT	Propõe uma correção inicial do salário mínimo que vigoraria a partir de 1º de maio de 2006. Ademais, a partir de 1º de maio de 2007, o salário mínimo e os benefícios previdenciários deveriam passar a observar critérios de reajuste automático que preservem seus valores reais. Para o salário mínimo, prevê-se, além disso, a garantia de concessão de aumento adicional equivalente ao dobro da variação real positiva do PIB verificada no ano anterior.
PRINCIPAL	PLS 178	2004	Sérgio Zambiasi	PTB	Tal proposição cria regra permanente de reajuste do salário mínimo a partir de 2005. Sempre em maio de cada ano, o piso nacional receberia reajuste a título de correção monetária (variação do INPC) e de aumento real (variação positiva do PIB per capita).
PRINCIPAL	PLS 220	2004	Roberto Saturnino	PT	Dispõe sobre o reajuste anual do salário mínimo

	PL	ANO	PARLAMENTAR	PARTIDO	DESCRIÇÃO
PRINCIPAL	PLS 370	2004	Romero Jucá	PMDB	Dispõe sobre o reajuste anual do salário mínimo e dá outras providências.
PRINCIPAL	PLS 028	2004	Heloísa Helena	PSOL	Reajuste de 26% correspondente a perdas do poder aquisitivo mais a variação da inflação medida pelo IPCA, para o salário mínimo em maio de 2004. Além disso, estende o mesmo aumento para os benefícios mantidos pelo Regime Geral da Previdência Social. Não f
PRINCIPAL	PLS 183	2005	Serys Shessarenko	PT	Estabelece que os benefícios da Previdência Social sejam reajustados com o mesmo percentual aplicado ao salário mínimo.
PRINCIPAL	PLS 022	2006	Heloísa Helena	PSOL	Fixa o valor do salário mínimo, a partir de maio de 2006 e dá outras providências.